

**TEN CEL QOPM NILSON LUIZ CORDEIRO SALATA**

**A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS É MEDIDA EFICIENTE PARA A MINIMIZAÇÃO  
DOS DELITOS NO ESTADO DO PARANÁ?**

Tese apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Estratégia de Doutorado em Segurança Pública.

**Orientador Metodológico:** Professor Doutor Américo Augusto Nogueira Vieira, D.Sc.

**Orientador de Conteúdo:** Coronel QOPM Jorge Luiz Mattke

**CURITIBA**

**2007**

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar a Deus, pelo dom da vida, pelo caráter exemplar e pela incansável capacidade de trabalhar que me concedeu.

Ao Professor Doutor Américo Augusto Nogueira Vieira que, além de orientar este trabalho, demonstrou dedicação incontestável e profundo conhecimento do teor metodológico e que com seu jeito simples, amigável e objetivo cativou a todos plantando nos corações dos alunos uma semente fértil de amizade e respeito.

Ao Coronel Jorge Luiz Mattke, colaborador incansável orientador nos aspectos de conteúdo, o qual em todos os momentos em que foi procurado, inclusive quando se encontrava no seio familiar, não se negou a prestar a oportuna orientação e repassar conhecimentos e informações que me aproximaram da realidade necessária para que o bom caminho fosse trilhado e o objetivo final fosse logrado sem atropelos.

Ao meu velho e querido pai, o grande responsável pela escolha da carreira que abracei. Sua notável influência em minha vida culminou com o meu ingresso no Curso de Formação de Oficiais da querida Polícia Militar do Paraná e durante todo o tempo ofereceu-me o apoio e a motivação que balizaram e sustentaram minha vontade de vencer.

A minha companheira Iverly que compreendeu minha ausência e proporcionou-me sempre uma palavra de carinho e de estímulo.

Ao sábio amigo Leonel Cunha, eminente Desembargador do Poder Judiciário Paranaense, pelas várias horas de conversa produtivas que me proporcionou sobre o tema.

À Polícia Militar do Paraná pela oportunidade que me proporcionou para que pudesse realizar-me profissionalmente e aprimorar meus conhecimentos, fazer novas amizades e mudar meu comportamento rumo ao saber, ao desconhecido, ao novo.

Ao Major Nilson Carlos Rosa que revisou o vernáculo do presente trabalho e também pelas valiosas sugestões ofertadas.

Ao Tenente Coronel Luiz Rodrigo Larson Carstens pela boa vontade que sempre demonstrou quando procurado para trocar informações sobre a área da segurança pública e em especial sobre a polícia militar.

Aos colegas de curso, pela amizade e companheirismo demonstrados nesta verdadeira e longa jornada, pois o clima que reinou entre nós foi o da camaradagem incondicional e de respeito mútuo facultando que nossos elos de amizade se fortalecessem.

Aos professores da Universidade Federal do Paraná que viveram conosco esta jornada e que durante nossas permanências nos bancos escolares foram condescendentes e solícitos, sempre atendendo, oportuna e sabiamente, nossos anseios em busca do aperfeiçoamento intelectual e profissional.

Aos instrutores militares que mais uma vez em nossa vida profissional brilhantemente repassaram seus conhecimentos os quais, fruto de observação acurada, notamos que foram burilados ao longo dos anos, chegando até nós como verdadeiras pérolas lapidadas.

Ao Comandante-Geral da PMPR, Coronel Nemésio Xavier de França Filho; ao Diretor de Ensino, Coronel Altair Mariot; ao Comandante da Academia Policial Militar do Guatupê, Coronel Joacir da Silva; aos oficiais, praças e funcionários civis, em especial a Sra. Mary Célia de Barros Claudino, bibliotecária da APMG, por terem, sem medir esforços, proporcionado condições e tempo, necessários para o desenvolvimento pleno do ciclo de estudos ao qual nos submetemos, visando o nosso pleno aperfeiçoamento em prol da Polícia Militar do Paraná e da comunidade, razão da nossa existência.

A todos os autores que escreveram grandes ou pequenas obras sobre o assunto, o qual é palpitante e por certo proporcionou-lhes prazer e conforto pessoal, pois para estes, penso, que tanto para mim, o tema é motivo de profunda reflexão e de gosto pessoal.

Àqueles que labutam e acreditam no sistema policial do Estado do Paraná e que de qualquer forma manifestaram-se e trouxeram algum auxílio para o desenvolvimento deste trabalho.

Que você seja um grande empreendedor.  
Quando empreender, não tenha medo de falhar.  
Quando falhar, não tenha medo de chorar.  
Quando chorar, repense a sua vida, mas não recue.  
Dê sempre uma nova chance para si mesmo.  
Encontre um oásis em seu deserto.  
Os perdedores vêem os raios.  
Os vencedores vêem a chuva e a oportunidade de cultivar.  
Os perdedores paralisam-se diante das perdas e dos fracassos.  
Os vencedores começam tudo de novo.  
Saiba que o maior carrasco do ser humano é ele mesmo.  
Não seja escravo dos seus pensamentos negativos.  
Liberte-se da pior prisão do mundo: O cárcere da emoção.  
O destino raramente é inevitável, mas sim uma escolha.  
Escolha ser um ser humano consciente, livre e inteligente.  
Sua vida é mais importante do que todo o ouro do mundo.  
Mais bela que as estrelas: Obra prima do autor da vida.  
Apesar dos seus defeitos, você não é um número na multidão.  
Ninguém é igual a você no palco da vida.  
Você é um ser humano insubstituível.  
Por isso desejo que você jamais desista das pessoas que ama.  
Jamais desista de ser feliz.  
Lute sempre pelos seus sonhos.  
Seja profundamente apaixonado pela vida,  
pois a vida é um espetáculo imperdível.

*O espetáculo da vida - Augusto Cury*

Resumo da monografia apresentada à Universidade Federal do Paraná e à Academia Policial Militar do Guatupê, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Estratégia em Segurança Pública.

## A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS É MEDIDA EFICIENTE PARA A MINIMIZAÇÃO DOS DELITOS NO ESTADO DO PARANÁ?

NILSON LUIZ CORDEIRO SALATA

Curitiba/2007

Orientador Metodológico: Professor Américo Augusto Nogueira Vieira, D.Sc.

Orientador de Conteúdo: Coronel QOPM Jorge Luiz Mattke

Programa: Convênio UFPR/PMMP ( Academia Policial Militar do Guatupê).

O tema proposto emergiu especialmente em razão das ebulições políticas referentes aos destinos da segurança pública no Estado do Paraná, e por ser, principalmente, de acentuado interesse da comunidade.

A segurança pública tem sido uma das necessidades mais requisitadas no presente. Motivo de debates e de inflamados discursos políticos em períodos que antecedem às eleições; mas, diante da não-estagnação do número de ocorrências dos diferentes tipos de delitos que alimentam as estatísticas criminais, a todo instante são expostas soluções para a sua contenção e entre elas sempre vem à tona a possibilidade de alteração nas estruturas policiais do Estado.

Neste trabalho, visualizou-se que qualquer tentativa de renovação nas posturas do Estado para que a paz social seja reconquistada e devolvida à comunidade, facultando-lhe o direito de ir e vir sem os atropelos do medo, da incerteza quanto à garantia da sua integridade física e ou do seu patrimônio, tem que passar, necessariamente, por medidas de cunho social. Estas devem ser capazes de alterar comportamentos culturais, facultar melhores oportunidades de desenvolvimento individual e coletivo, e produzir nas pessoas sentimentos espontâneos de respeito aos preceitos morais e éticos da vida em comunidade.

Face à amplitude, o assunto foi dosado e interligado com opiniões de autoridades, de estudiosos do assunto, com conteúdos bibliográficos e com as propostas que estão em evidência, notadamente aquelas que alimentam a possibilidade de unificação das polícias estaduais, de cujo confronto procurou-se abstrair e fixar aspectos essenciais e relevantes.

Concluindo o trabalho, foram apresentadas sugestões, as quais representam apenas um ponto de partida face à dinâmica e à complexidade da matéria.

Outras medidas investigatórias futuras poderão acrescentar dados a estas propostas, ou alterá-las, enriquecendo-as.

**Palavras-chave:** Otimização. Segurança Pública. Unificação das Polícias.

Abstract of the monograph presented to the Universidade Federal do Paraná to the Academia Policial Militar do Guatupê, as part of the requirements to obtain the Specialist's in Public Safety.

## UNIFICATION OGF THE POLICE IS AN AFFICIENTE MEASURE FOR THE CRIMES DECREASE IN PARANÁ?

Methodological Advisor: Professor Américo Augusto Nogueira, D.Sc.

Content Advisor: Coronel QOPM Jorge Luiz Mattke

Program: UFPR/PMMP (Academia Policial Militar do Guatupê) accord

The considered subject especially emerged in reason of the political ebullitions regarding the destinies of the public security in the State of the Paraná, and for being, mainly, of accented interest of the community.

The public security has been one of the more requested needs in the present. Reason of debates and of inflamed political speeches in periods that precede to the elections; but, before the no-stagnation of the number of occurrences of the different types of crimes that feed the criminal statistics, every minute they are exposed solutions for its contention and, among them, it always comes to the surface the alteration possibility in the police structures of the State.

In this work, it was visualized that any renewal attempt in the State postures so that the social peace is reconquered and returned to the community, allowing it the right of to go and to come without the violations of the fear, of the uncertainty as guarantee of its physical integrity and/or its patrimony, has to pass necessarily for measures of social matrix. These should be capable to modify cultural behaviors, to allow better opportunities of individual and collective development and to produce in the people spontaneous feelings of respect to the moral and ethical precepts of the life in community.

Face the amplitude, the subject was dosed and interlinked with opinions of authorities, of specialists of the subject, with bibliographical contents and the proposals that are in evidence, especially those that feed the possibility of unification of the state police, whose confrontation tried to abstract and to fasten essential and relevant aspects.

Concluding the work, suggestions had been presented, which just represent a starting point face to the dynamics and the complexity of the matter.

Another future investigative procedures will be able to increase and/or to modify these proposals, enriching them.

**Keywords:** Optimization. Public Security. Unification of the Police.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 SEGURANÇA – OBJETIVO DAS PESSOAS E DA COMUNIDADE .....</b>	<b>15</b>
2.1 DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA .....	15
2.2 EXTENSÃO DOS ASPECTOS DE SEGURANÇA .....	16
2.3 O QUE É VIVER EM SEGURANÇA.....	18
2.4 A SEGURANÇA PÚBLICA.....	19
2.5 ORDEM PÚBLICA.....	21
2.6 ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	22
2.7 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES .....	23
2.7.1 Constituição Federal.....	23
2.7.2 Constituição Estadual.....	24
<b>3 CICLO DE POLÍCIA E CICLO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL.....</b>	<b>26</b>
3.1 VISÃO GERAL .....	26
3.1.1 Ciclo de polícia.....	27
3.1.2 Ciclo de perseguição criminal.....	28
<b>4 POLÍCIA: CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>30</b>
4.1 ORIGEM DO VOCÁBULO POLÍCIA .....	30
4.2 A POLÍCIA NA ANTIGÜIDADE .....	31
4.3 A POLÍCIA NA IDADE MÉDIA E NO PERÍODO MODERNO.....	33
4.4 A POLÍCIA NO PERÍODO CONTEMPORÂNEO.....	33
4.5 A POLÍCIA NO BRASIL.....	34
4.6 PAPEL E PRÁTICAS DA POLÍCIA .....	35
4.7 A IDENTIDADE DAS POLÍCIAS MILITARES NO BRASIL .....	37
4.8 HISTÓRIA DA POLÍCIA CIVIL NO BRASIL .....	43
<b>5 VIOLÊNCIA.....</b>	<b>45</b>
5.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS .....	45
5.2 ESPÉCIES DE VIOLÊNCIA .....	47
5.3 CAUSAS E EFEITOS DA VIOLÊNCIA.....	48
5.4 VIOLÊNCIA URBANA .....	51

5.5 A VIOLÊNCIA NO TRÂNSITO .....	51
5.6 O ALCOOLISMO.....	52
<b>6 O CRIME COMO PROBLEMA SOCIAL E COMUNITÁRIO .....</b>	<b>53</b>
6.1 DELITOS NO PARANÁ – NÚMEROS.....	55
6.2 MANIFESTAÇÕES POPULARES.....	56
6.3 MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS.....	57
6.4 MANIFESTAÇÕES CONTRÁRIAS .....	59
6.5 PROPOSTAS SOBRE O SUBSISTEMA POLICIAL DO PARANÁ.....	62
6.6 SITUAÇÃO PRÁTICA DO ATUAL SUBSISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ .....	64
6.7 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO .....	66
6.8 PEC 21/2005 – TRANSCRICÃO .....	67
6.9 PEC 21 / 2005 - REFLEXOS.....	69
6.10 A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS COMO PANACÉIA DOS MALES SOCIAIS...	70
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>



## CAPÍTULO 1

*Na vida o que vale é o ponto de partida.*  
Cora Coralina

### 1 INTRODUÇÃO

O atual sistema policial do estado do Paraná, sobre cujos ombros repousa parte significativa de responsabilidade pela paz social, é um instrumento do Estado que visa a satisfazer as necessidades da sociedade, portanto, faz-se mister que esta sociedade possa reconhecer a qualidade dos serviços prestados. Tal reconhecimento, em geral, depende do constante decréscimo do número de delitos, que é o nó górdio da atividade de polícia e o “calcanhar de Aquiles” de todos os governos, em todas as esferas do Estado Brasileiro.

Porém, a história recente tem mostrado que a capacidade criativa das mentes criminosas evoluiu a par e passo com as técnicas de prevenção e repressão ao crime que sistematicamente são desenvolvidas pelo Estado por meio de suas forças policiais.

No ano de 1876, o médico e cientista italiano Cesare Lombroso já apresentava teorias enfatizando as diferenças marcantes na percepção sensorial entre o criminoso e o homem honesto; assim, em tese, sempre haverá aquele que causará mal à sociedade e por este motivo a sociedade não pode prescindir do fator segurança que é proporcionado pelo estado por intermédio de suas forças policiais. Naturalmente que outras teorias mais elaboradas substituíram as já ultrapassadas teses de Lombroso.

Teorias ultrapassadas ou não, o fato é que na regra, as forças policiais planejam suas ações a partir de atos delituosos já praticados, os quais apresentam quase sempre o mesmo *modus operandi*. Ao longo do tempo, chega-se à conclusão de que não existem atalhos para a solução do problema da criminalidade em nosso Estado. Mesmo de maneira empírica, é possível afirmar que não há novas técnicas ou procedimentos que possam ser introduzidos como uma panacéia para a prevenção e controle do crime. Vê-se que o problema cresce rapidamente apesar de tudo o que tem sido feito para controlar os seus largos passos. As barreiras práticas e teóricas são constituídas de operações policiais e de muitos homens que estudam,

notadamente de policiais que têm gasto tempo debruçados sobre o problema e os grupos de estudo que sistematicamente têm apresentado possíveis soluções. Suas recomendações têm sido tentadas e testadas, mas na prática têm-se mostrado improdutivas. Têm sido feitas eloqüentes e constantes promessas por políticos, quer durante campanhas, quer em sessões de seus corpos legislativos. Tanto em nível federal quanto estadual, têm sido criadas inúmeras leis que tratam e buscam encontrar soluções para o problema, algumas vezes incorporando nova legislação, em outras vezes adequando a legislação já existente.

Na panacéia de soluções milagrosas e salvacionistas aventadas pela mídia e por aqueles que se interessam pela segurança pública, normalmente em momentos pré-eleitorais, encontra-se a tese da unificação das polícias estaduais, isto é, unificação da Polícia Civil e da Polícia Militar.

Aos seres humanos, desde cedo, impõem-se os valores de sua época e de sua cultura e a sociedade permanece disposta a intervir, aplicando sanções ou manifestando desaprovação quando as regras são violadas. Assim, sempre sob a visão ética e moral, o indivíduo, em princípio, procura conduzir-se de acordo com as regras estabelecidas, algumas das quais inclusive não estão escritas.

O constante e irremediável desenvolvimento das cidades, ao inserir novos padrões de convivência social, alterou as relações humanas. Indivíduos e grupos, na sociedade contemporânea, vêem-se constantemente frente a situações inéditas e complexas e se revelam incapazes de dominá-las ou de simplesmente administrá-las. Decorrem, então, freqüentes desajustes, que são os responsáveis pelo aumento dos índices de comportamento divergente no meio social, comumente chamado de violência, os quais são tratados por uma ou pelas duas polícias estaduais; mas na regra a primeira a intervir é a Polícia Militar.

Os fenômenos de urbanização no Estado do Paraná, dentre eles o desordenado crescimento populacional das grandes cidades e as constantes migrações internas, provocam uma série de questões, crises e tensões de diferente natureza. O Estado do Paraná, por intermédio de suas instituições policiais, a militar e a civil, às quais legalmente compete parte do controle social, cada uma desempenhando um determinado papel, vê-se sistematicamente atingido e enfraquecido pelas transformações que se sucedem no contexto social, apesar do incremento de mecanismos e dos esforços envidados por aquelas para,

respectivamente, prevenir e reprimir a criminalidade, ou seja, diminuir o número de delitos.

E como não bastasse o quadro real em que se vive, os meios de comunicação constantemente apresentam e destacam continuamente situações graves, porém pontuais de cometimento de violação das normas legais. Caso vivo, doméstico e bem presente, é o da jovem universitária que recentemente foi violentada sexualmente e após morta com um tiro e ainda teve seu corpo parcialmente carbonizado na vizinha cidade de Almirante Tamandaré por dois adolescentes. Fatos desta natureza geram nas pessoas a sensação de que o estado perdeu o controle total da situação e que a qualquer momento um de nós será a próxima vítima. Muitas vezes, sem nenhuma coerência, a culpa é atribuída exclusivamente à polícia, notadamente àquela que é mais visível, ou seja, a Polícia Militar. Então, são organizadas passeatas e movimentos que buscam encontrar soluções para tão grave problema.

A sociedade vive em um estado permanente de intranquilidade e de insegurança, não obstante todos os esforços desencadeados pelo estado, por meio de suas polícias para prevenir e reprimir a criminalidade, como já dito anteriormente. Assim, segurança, torna-se uma das exigências fundamentais e em qualquer consulta pública aparece como o serviço mais prioritário e paradoxalmente o mais deficitário do estado. Não são consideradas as deficiências públicas de outras áreas, as quais também são fundamentais para o processo de desaceleração numérica dos índices de criminalidade e entre elas citam-se a educação, saúde, políticas de inserção social e programas que visem a uma melhor divisão de renda, entre outras tantas.

Atualmente, a necessidade de prevenir e reprimir todas as ameaças à segurança individual e social é muito mais expressiva do que em tempos pretéritos e tem sido fala constante de todos os políticos e em qualquer nível. A sociedade, alheia às promessas, que, via de regra são rapidamente esquecidas, inclusive por aqueles que prometeram, quando se sente acuada recorre a medidas convencionais, ou seja, às instituições policiais, as quais também têm o dever legal de fazer indivíduos desajustados socialmente readaptarem-se aos padrões morais vigentes, participando, dessa forma, para que o estado proporcione condições de bem-estar à comunidade.

Isto posto, é possível afirmar que nenhuma sociedade poderia perpetuar-se sem a presença de uma força policial, pois a polícia promove a harmonia social e sua ausência abre precedentes para a desestruturação dos valores vitais. Ainda, é certo que desde antigamente são estas que promovem sistematicamente as ações que visam ao bem comum e proporcionam possibilidade de que existam condições para que as pessoas vivam bem coletivamente em um determinado espaço geográfico.

No subsistema policial que existe nos Estados-Membros da União, coexistem duas organizações policiais, sendo elas, a Polícia Militar e a Polícia Civil; porém, em nosso Estado, há pouco tempo emergiu a figura da Polícia Científica, até então integrada à Polícia Civil. A lei prevê a elas, PM e PC competências distintas embora integradas, conforme se deduz do estudo do ciclo de polícia e ciclo de persecução criminal. À polícia administrativa, exercida pela Polícia Militar, cabe a preservação da ordem pública, a polícia ostensiva; já, à polícia judiciária, exercida pela Polícia Civil, cabe, ressalvada a competência da União, as funções de reprimir as infrações penais depois de acontecidas, sempre visando a apurar autoria e materialidade de tais infrações para bem instruir a peça a ser oferecida ao Ministério Público; à Polícia científica, tratada no artigo 50 da Constituição Estadual, cabem s perícias de criminalísticas e médico-legais e de outras atividades congêneres.

Todavia, com o passar do tempo, estas organizações policiais foram sofrendo ações do meio, as quais acabaram por comprometer o pleno desenvolvimento do mister de cada uma delas, acarretando a reprovação da sociedade, que na qualidade de cliente se viu no direito de exigir do Estado uma prestação de serviço da polícia que atenda os anseios de seguridade da população, facultando ao cidadão a garantia de que seus direitos não serão atacados, pois estarão protegidos pelo estado, gerente das interações sociais.

Hoje, a classe política, a comunidade e também as próprias organizações policiais estão preocupadas em diagnosticar o problema que envolve estas últimas, considerando o elevado número de delitos que ocorre no dia-a-dia. Trabalhos multidisciplinares têm sido desenvolvidos, tanto sob a coordenação do Legislativo como do executivo, bem como inúmeras propostas individuais das quais já decorreram vários diagnósticos e medidas saneadoras; entre eles destaca-se, por ter sintonia com o trabalho, a possibilidade de unificação das polícias, com a simples absorção de uma por outra ou ainda a absorção das duas por uma nova

organização. Contudo, o questionamento que emerge diante de toda esta parafernália de idéias é se alguma destas medidas resolverá o problema de crise pela qual passa a área de segurança pública paranaense.

É de inquestionável importância, portanto, que seja desencadeado todo o esforço necessário para que o sistema atual de segurança pública estadual seja profundamente analisado, principalmente se a existência de estrutura dualizada acarreta efeitos negativos ou positivos no combate à criminalidade, pois do conjunto polícia-sociedade se originam grandes e complexos aspectos, os quais compõem a imagem e a importância social dessas instituições.

O presente trabalho visa demonstrar que se a pretensão é minimizar os delitos que são praticados em nossa sociedade, a unificação das polícias não é a medida eficaz para lograr tal objetivo. Para que se alcance o fim acima mencionado, faz-se necessário, em caráter primordial, rever os conceitos sociais (educação, saúde, inserção social por intermédio da criação de emprego e distribuição de renda) e também a revisão dos limites do ciclo completo de polícia, procurando ainda regulamentar as missões constitucionais das polícias civil e militar e verificar quais contribuições efetivas tais organismos prestam à sociedade brasileira.

## CAPÍTULO 2

*Nunca se deve engatinhar quando o impulso é voar.*  
Helen Keller

### 2 SEGURANÇA – OBJETIVO DAS PESSOAS E DA COMUNIDADE

Este capítulo pretende caracterizar a segurança sob diversos aspectos com o intuito de atingir o conceito de segurança pública.

Na grande maioria das vezes, o tema se apresenta mais renitente que ameno, em termos de afetividade alcançada pelas políticas públicas adotadas na gestão da segurança pública e da defesa social. Nas grandes metrópoles brasileiras, a temática da segurança vem adquirindo uma posição tamanha entre as questões públicas, que já chega mesmo a condicionar intenções de voto, basta voltar os olhos para os últimos pleitos, inclusive aqui em nosso Estado.

#### 2.1 DEFINIÇÃO DE SEGURANÇA

De Plácido e Silva (1998, p. 390) diz que “segurança, qualquer que seja a sua aplicação, insere o sentido de tornar a coisa livre de perigos, livre de incertezas, assegurada de danos ou prejuízos, afastada de todo o mal”.

A história da humanidade mostra a existência de numerosas e periódicas manifestações de temores imputáveis a diversas circunstâncias (catástrofes naturais, epidemias, guerras, revoluções políticas, crises econômicas, súbito aumento da violência, etc). A história nos ensina, também, que a necessidade de segurança tem sido sempre uma das principais molas propulsoras da vida social organizada. Garantir a segurança dos membros de uma comunidade tem-se constituído, em qualquer época, razão de ser, na justificativa e inclusive na legitimação do poder exercido pelos governantes. Essa função legitimadora da proteção social tem sido incorporada às constituições e legislações democráticas contemporâneas. Na atualidade, juntamente com a defesa nacional e as finanças públicas, a organização da segurança dos cidadãos constitui um dos monopólios incontestáveis do Estado.

O problema suscitado pelo surgimento periódico do medo do crime, da violência, deve ser situado nessa perspectiva. Quando a comunidade se sente ameaçada em seu instinto de segurança, costuma buscar bodes expiatórios, reclamar uma repressão mais severa e exigir que o estado exerça vigorosamente um dos seus mais importantes atributos, o direito de punir.

## 2.2 EXTENSÃO DOS ASPECTOS DE SEGURANÇA

Inicialmente, é oportuno esclarecer que, na segurança individual, o homem deverá sentir-se interna e externamente seguro, ou seja, ter garantido direitos como os de liberdade, de propriedade, de locomoção, de proteção contra o crime e, também, a solução de seus problemas de saúde, educação, justiça, subsistência e oportunidade social.

A segurança comunitária é entendida como “garantia dos elementos que dão estabilidade às relações sociais, preservando a propriedade, o capital e o trabalho para plena utilização do interesse social”.

E, finalmente, segurança coletiva é a idéia segundo a qual o poder nacional pode ser fortalecido em consequência do apoio recíproco que se venha a estabelecer com outros centros de poder; isto é, com um determinado grupo de países, buscando-se nessa relação mútua a eliminação de controvérsias e uma maior capacidade de conquistar e manter os objetivos de interesse comum.

Dessa forma, a segurança coletiva manifesta-se por meio da garantia à pessoa humana de criar oportunidades de viver em paz com outros Estados, buscando cultivar relações de ajuda mútua e a consolidação de objetivos de interesse comum.

Nazareno Marcineiro (2001, p. 90) cita, em trabalho dissertativo, o conceito de segurança enunciado por José de Bastos Júnior:

Considera-se segurança um valor social a ser mantido ou alcançado, em que o interesse coletivo na existência de ordem jurídica e na incolumidade do Estado e dos indivíduos esteja atendido, a despeito de comportamentos e de situações adversativas. Para manter ou alcançar esta situação, o Estado deverá atuar preventiva ou repressivamente em quase todos os setores da atividade humana, tantos são os comportamentos adversativos capazes de comprometê-la e de situações que a ponham em risco.

Já Moreira Neto (1997, p.353 et. seq.) diz que:

A segurança é uma condição existencial tanto dos indivíduos quanto da sociedade. Os fenômenos sociais estão em constante ebulição, mas é necessário que haja um mínimo de estabilidade e de ordem para que as sociedades sobrevivam e progridam.

A segurança é, portanto, um conjunto de atividades que estabelecem uma garantia a indivíduos, grupos, nações. Estados e grupos de nações, contra tudo aquilo que ofereça perigo a sua sobrevivência ou ao seu progresso.

Na objetividade de Maria Tereza de Oliveira (1998, p. 20), define-se segurança como sendo:

[...] um sentimento, individual ou coletivo, de contenção de riscos de toda ordem, que propicia ao ser humano a tranquilidade fundamental para produzir, descansar, divertir-se, enfim, viver a plenitude da vida, sem receio de perigo iminente ou potencial a preocupá-lo.

Para Luiz Sette Câmara (2007)<sup>1</sup>:

Segurança é um sentimento. Resulta da percepção de estímulos através dos sentidos que, levados ao cérebro, transformam-se em sensação e esta, por sua vez, sinaliza um estado de espírito. Assim, um alerta é sempre disparado ao ouvir um som assustador, ao perceber um odor de queimado, ao degustar algo desagradável, ao acistar uma situação arriscada ou tatear um objeto desconhecido. Daí sentir-se inseguro, desprotegido, sujeito a situações de risco pessoal, real ou imaginário.

Desse modo, pode-se compreender que a segurança está relacionada à esfera dos sentidos; as pessoas sentem-se ou não seguras, fato este verificado pela existência de indivíduos que, para sentirem-se seguros vivem sempre armados. Outros, porém, nem ao menos constroem muros para proteger suas casas. No mesmo sentido, Marcineiro (2001, p. 89) afirma que:

[...] segurança é, paradoxalmente, uma situação, uma sensação, mais lembrada no momento em que falta. A insegurança debilita física e psicologicamente o homem, produzindo reflexos individuais e sociais. Com o fenômeno da globalização, a segurança deixa de possuir características regionais para assumir aspectos ilimitados, não respeitando fronteiras, culturas ou camadas sociais. A segurança é o produto resultante de um estado de tranquilidade e de bem comum, em que não haja perigo a pessoas e bens.

A falta de segurança é uma preocupação que existe desde que o homem passou a habitar o globo terrestre, acompanhando-o até os dias de hoje. Na

<sup>1</sup> [www.policiaeseguranca.hpg.com.br](http://www.policiaeseguranca.hpg.com.br) acessado em 02/08/2007.



atualidade, isso adquiriu matizes de fobia diante dos perigos da vida diária. Com a facilidade de difusão da informação, e, diante de tantas opções, há o transporte de situações de quadrantes extremos do globo à vida de um mesmo homem, vulnerabilizando-o, tornando-o ainda mais seguro.

A importância atribuída à sensação de segurança fica clara nas pesquisas científicas de Maslow, quando a segurança foi identificada como a segunda necessidade do ser humano, logo depois da fisiológica (SILVA, 1998, p. 95).

Assim, percebe-se que os diversos autores, ao definirem segurança, identificaram como comum o seguinte aspecto que interessa ao objetivo do presente trabalho: A segurança como um sentimento de enorme prioridade na vida das pessoas. Dessa forma, cada vez mais, a sociedade detecta a insuficiência presente nos órgãos de controle da criminalidade. E o Estado, sozinho, não dispõe de mecanismos para a melhoria da situação.

## 2.3 O QUE É VIVER EM SEGURANÇA

Viver em segurança, sob uma visão exterior ao indivíduo, seria a própria ausência de perigo. Forma-se uma condição, uma situação, um clima, um ambiente, um estado de coisas.

Sob uma visão interior ao indivíduo, seria a ausência de medo, a crença de que não há perigo a temer.

Dessa maneira, pode ocorrer de o perigo cessar sem o medo ser eliminado, sendo que a recíproca também é verdadeira.

Cabe lembrar que a ameaça à segurança configura-se no momento em que o essencial não esteja funcionando.

A situação gerada pela ausência de perigo deve proporcionar toda a utilização dos interesses individuais e sociais, em que cada um possa usufruir e gozar das suas atividades sem ameaças ou impedimentos, exercendo direitos e liberdades.

Não é demais observar que são as leis que garantem ao indivíduo e à comunidade um estado de segurança, assegurando seus direitos, objetivos, anseios e aspirações (SILVA, 1998, p.52).

## 2.4 A SEGURANÇA PÚBLICA

Uma das questões contemporâneas mais difíceis de tratar é a Segurança Pública posto que é um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais; um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um. É certo que os Governos também julgam ser necessário que as políticas públicas de segurança acolham a participação multidisciplinar, envolvendo, além dos policiais, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, incluindo também a contribuição dos estudantes, notadamente os universitários.

A busca pela construção da paz também depende da adoção de uma transformação estrutural nas ações de segurança pública: O enfoque privilegiado na lógica da prevenção e da elucidação daquilo que não foi prevenido e que se transformou em delito. A intervenção efetivamente capaz de reduzir a violência e criminalidade é aquela que envolve ações de duas frentes: Uma primeira, que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar; e uma segunda, voltada para mudanças estruturais do comportamento humano, cujos efeitos somente exercerão impacto futuro e na desaceleração das dinâmicas criminais.

Nas palavras de Dias Neto (2000, p. 12):

Não há tema capaz de exercer tanto fascínio e polarização quanto a segurança pública. Paradoxalmente, não há tema mais deturpado e incompreendido. Tentativas de ser repensado a partir de óticas diversas, são rejeitadas pela lógica imediatista dos calendários eleitorais ou dos índices de audiência.

Destarte, verifica-se o quanto é difícil a análise sobre a segurança pública, estando esta inserida numa gama complexa de outros temas, que estão intrinsecamente relacionados.

O Ministério da Justiça, em seu Plano Nacional de Segurança Pública (2007), define Segurança Pública como sendo:

uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo realizado com o fito de proteger a cidadania prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

Câmara (2007) ensina que:

Segurança pública é uma atividade desenvolvida, destina-se a empreender ações e oferecer estímulos positivos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e usufruir o lazer. As instituições responsáveis por essa atividade atuam no sentido de inibir, neutralizar ou reprimir a prática de atos anti-sociais, assegurando a proteção coletiva e, por extensão, dos bens e serviços públicos.

Falar em Segurança Pública implica necessariamente reportar-se à Ordem Pública, pois a doutrina administrativa entende que a Segurança Pública está inserida sob um dos aspectos da Ordem Pública, como parte de um todo, conforme será detalhado ainda neste capítulo.

Santiago (1993, p. 4) ensina que Segurança Pública é:

O grau relativo de tranqüilidade que compete ao Estado proporcionar ao cidadão garantido-lhe os direitos de locomoção, vida, propriedade e zelando pela manutenção dos costumes e dos princípios de moral social. Ou, em outras palavras, é a manifestação do poder do estado fundamentada na ordem jurídica, objetivando o exercício da força na garantia do direito.

Soares (2003, p. 195) conceitua Segurança Pública como sendo:

O estado de garantia e tranqüilidade, que deve ser assegurado à coletividade em geral e ao indivíduo em particular, quanto à sua pessoa, liberdade e ao seu patrimônio, afastados de perigo e danos, pela ação preventiva dos órgãos (os elencados no art. 144, da CF), a serviço da ordem política e social.

Logo, segurança pública é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

## 2.5 ORDEM PÚBLICA

Santiago (1993, p. 5) diz que a ordem pública constitui-se no “conjunto de instituições e preceitos congêneres, destinados ao bom funcionamento dos serviços públicos, cuja aplicação não pode, em princípio, ser objeto de acordo ou convenção”.

Segundo Lazzarini (1995, p. 25), “a ordem pública não é figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal.”

Pacheco (2001, p. 41), em trabalho monográfico cita Plácido e Silva, definindo ordem pública como sendo:

Estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto. Não se confunde com a ordem jurídica, embora seja uma consequência desta e tenha sua existência formal justamente dela derivada.

Marcineiro (2001, p. 93) lembra que ordem pública:

Representa, ainda, uma situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado deve assegurar às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas. A Ordem Pública existe quando estão garantidos os direitos individuais, a estabilidade das instituições, o regular funcionamento dos serviços públicos e a moralidade pública, afastando-se dos prejuízos à vida em sociedade, isto é, atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou próprio Estado.

A ordem pública compõe-se dos seguintes aspectos:

- a) Tranqüilidade pública: clima de convivência pacífica e de bem-estar social, em que reina a normalidade da comunidade, isenta de sobressaltos a aborrecimentos. É a paz nas ruas;
- b) Salubridade pública: situação em que se mostram favoráveis as condições de vida;
- c) Segurança pública: Conforme já enunciado.

Dessa forma, percebe-se que a ordem pública é o conjunto de atividades exercidas pela Administração pública com o objetivo de evitar que ocorram fatos que

alterem a normalidade e a boa ordem das coisas, e, em acontecendo, restaurá-las de imediato.

Tanto a “ordem” quanto a “segurança” são conceitos de difícil aferição. Face ao seu alto teor de complexidade, muitos autores atravessaram anos a estudá-los e pesquisá-los. A ordem pública será sempre o efeito de uma realidade racional que resulta da convivência harmoniosa vinda da unanimidade entre os homens de forma majoritária, variando no tempo e no espaço (LAZZARINI, 1991, p.161).

## 2.6 ESTRUTURA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Segurança Pública e polícia não são sinônimos. Segurança pública é gênero do qual a polícia é espécie. A Constituição Federal explicita que cabe ao Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) conduzir as ações de segurança pública e que estas não acabem na atuação da polícia.

A atividade de polícia é uma delas. Os adjetivos que a acompanham, civil, militar, etc., são apenas para identificar instituições que se responsabilizam pela execução parcial de uma determinada seqüência de ações.

É de difícil esclarecimento a definição de sistema de segurança pública. A palavra “sistema” sugere a existência de uma organização bem definida, a exemplo do sistema judiciário, em que as competências e responsabilidades estão bem delineadas. Na segurança pública, as atribuições dos diversos órgãos e organizações civis não estão claramente definidas, chegando muitas vezes a entrar em conflito. A falta desse sistema impede a existência de padrões nacionais para a formulação de indicadores. Impede, ainda, o gerenciamento de mecanismos para o enfrentamento dos problemas gerados pelo processo de globalização.

Segurança pública é uma questão de polícia, porém, não só da polícia; a segurança pública é um dever do Estado de proteger a sociedade dos riscos diretos a que o cidadão está exposto, englobando a atividade policial na prevenção e repressão à criminalidade, perpassando as atividades do Ministério Público e da Justiça, até alcançar o sistema penal.

A carência de conteúdos doutrinários que versam sobre Segurança Pública acarreta entendimentos distorcidos que insistem em relacioná-la como tarefa única e exclusiva do aparato policial.

Pode-se dizer que o sistema de Segurança Pública possui como instâncias formais ou oficiais, a seguinte estrutura:

- a) Poder Legislativo – responsável por formar as leis;
- b) Órgãos de polícia – responsáveis por fiscalizar o cumprimento das leis;
- c) Ministério Público – representa o povo no cumprimento da lei;
- d) Poder Judiciário – julga o cumprimento da lei;
- e) Sistema Prisional – cumprimento formal das penas.

Não é demais observar que, além da estrutura oficial apresentada, existem ainda aquelas instâncias informais ou não-oficiais, que também influenciam decisivamente na Segurança Pública: família, religião, cultura, escolas, clubes, etc.

## 2.7 A SEGURANÇA PÚBLICA NAS CONSTITUIÇÕES

É certo que um governo que tenha comprometimento com a justiça e o pleno exercício da ética na política e esteja determinado a aprofundar a democracia, incorporando todos os brasileiros à cidadania plena, terá de dedicar-se com prioridade no combate à violência, e nesse sentido, o legislador foi feliz quando elaborou o texto constitucional no que tange à Segurança Pública.

### 2.7.1 Constituição Federal

A Constituição Federal, também conhecida como a “Constituição Cidadã”, promulgada em 05 de outubro de 1988, dedicou um capítulo exclusivo à Segurança Pública. Tendo em vista a importância com que foi tratado tal assunto, a sociedade brasileira pôde comemorar, considerando os seus interesses.

Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento

de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim, como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteira;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º – A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º – Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvadas a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º – Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º – As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do exército, subordinam-se com as polícias civis aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º – A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º – A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 30.

## 2.7.2 Constituição Estadual

Assim como a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Paraná (PARANÁ, 1989) também dedicou um espaço exclusivo à Segurança Pública em seu texto:

### CAPÍTULO IV

#### Da Segurança Pública

Art. 46 .A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Polícia Científica.

Parágrafo único. O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar.

Art. 47. A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, preferencialmente da classe mais elevada da carreira, é instituição permanente e essencial à função da Segurança Pública, com incumbência de exercer as funções de polícia judiciária e as apurações das infrações penais, exceto as militares.

§ 1º - A função policial civil fundamenta-se na hierarquia e disciplina.

§ 2º - O Conselho da Polícia Civil é órgão consultivo, normativo e deliberativo, para fins de controle do ingresso, ascensão funcional, hierarquia e regime disciplinar das carreiras policiais civis.

§ 3º - Os cargos policiais civis serão providos mediante concurso público de provas e títulos, observado o disposto na legislação específica.

Art. 48. À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular,

organizada com base na hierarquia e disciplina militares, cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorros públicos, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas de funções definidas em lei.

Parágrafo único. As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em toda a sua plenitude aos oficiais, reserva ou reformados da Polícia Militar do Paraná, sendo-lhes privativos os títulos, uniformes militares e postos até coronel.

Art.49. A Polícia Militar, comandada por oficial da ativa do último posto do Quadro de Oficiais Policiais-Militares, força auxiliar e reserva do Exército, e a Polícia Civil subordinam-se ao Governador do Estado e serão regidas por legislação especial, que definirá suas estruturas, competências, bem como direitos, garantias, deveres e prerrogativas de seus integrantes, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades.

Art. 50. A Polícia Científica, com estrutura própria, incumbida das perícias de criminalísticas e médico-legais e de outras atividades técnicas congêneres, será dirigida por perito oficial de carreira da classe mais elevada, na forma da lei.

§ 1º - A função policial científica fundamenta-se na hierarquia e disciplina.

§ 2º - O Conselho da Polícia Científica é órgão consultivo, normativo e deliberativo, para fins de controle do ingresso, ascensão funcional, hierarquia e regime disciplinar das carreiras policiais científicas.

§ 3º - Os cargos da Polícia Científica serão providos mediante concurso público de provas e títulos, observando o disposto na legislação específica.

Art. 51. A prevenção de eventos desastrosos, o socorro e a assistência aos atingidos por tais eventos e a recuperação dos danos causados serão coordenados pela Defesa Civil, que disporá de:

I. organização sistêmica, dela fazendo parte os órgãos públicos estaduais, podendo integrar suas ações os municipais e federais, os classistas, entidades assistenciais, clubes de serviço, a imprensa, autoridades eclesiásticas e a comunidade em geral:

II. Coordenadoria estadual vinculada ao gabinete do Governador do Estado.



## CAPÍTULO 3

*A melhor maneira de ser feliz é contribuir para a felicidade dos outros.*

Sir Robert Stephenson Smyth Baden-Powell (criador do escotismo)

### 3 CICLO DE POLICIA E CICLO DE PERSECUÇÃO CRIMINAL

No capítulo anterior demonstrou-se como e quanto os legisladores federais e estaduais preocuparam-se e deram tratamento especial à problemática da segurança pública pois dedicaram um capítulo especial nas Constituições Federal e Estadual.

Neste, o esforço será direcionado para o estudo e conhecimento do ciclo de persecução criminal e do ciclo de polícia.

No Estado moderno, estes ciclos estão bem organizados de forma integrada e sistêmica, não sendo conveniente dar a eles tratamento de forma isolada. É como um quebra-cabeças em que, alterada uma peça, forçosamente há necessidade de rever as outras que a cercam, ajustando o novo modelo. Está aí, então, a necessidade de conhecer e aprofundar a questão antes de arriscar a proposição de mudanças no sistema de segurança pública brasileiro, visto que os problemas existentes em qualquer dos órgãos componentes desses ciclos, sejam estruturais ou circunstâncias, acabam por se refletir nos demais.

#### 3.1 VISÃO GERAL

Para que se possa entender, de uma forma mais clara, como funciona o sistema de Segurança Pública, é fundamental conhecer o funcionamento do ciclo de polícia e o ciclo de persecução criminal.

O ciclo de polícia é dividido em três segmentos:

- a) Situação de ordem pública normal;
- b) Momento da quebra da ordem pública e sua restauração;
- c) Fase investigatória.

Já o ciclo de persecução criminal é composto por dois segmentos:

- a) Fase processual;
- b) Fase das penas.

Nesse mesmo contexto, cabe ressaltar que a preservação da ordem pública corresponde à preservação dos direitos e garantias individuais de cada pessoa, sendo que o Estado faz valer seu poder de polícia por meio das instituições policiais, judiciárias e penitenciárias.

A ordem pública e a segurança pública são operacionalizadas por meio de atos sucessivos das instituições públicas.

Dessa forma, o processo sistêmico de atividades do Estado na preservação da Ordem Pública é composto pelo ciclo de polícia e pelo ciclo de persecução criminal.

### **3.1.1 Ciclo de polícia**

O ciclo de polícia é composto pelas ações das polícias administrativa e judiciária, sendo dividido em três fases:

- a) Situação normal de Ordem Pública: aqui as pessoas desenvolvem normalmente suas atividades, sendo que nesta fase a Polícia Militar atua de forma predominantemente preventiva, visando a evitar a quebra da Ordem Pública e buscando dissuadir a ação criminosa pela presença fardada do policial;
- b) Momento da quebra da Ordem Pública e sua restauração: ocorre quando acontece algum fato que quebre um ou mais elementos da Ordem Pública (segurança, tranquilidade, salubridade). A ação nesta fase pode ocorrer em duas esferas diferentes:
  - b.1) Polícia administrativa - quando a quebra da Ordem Pública for decorrente de fatores naturais ou da ação humana não configurada como ilícito penal;
  - b.2) Polícia judiciária - quando a quebra da Ordem Pública for a razão da ação humana que configure ilícito penal. Cabe lembrar que nesta fase a

atuação policial será buscar restabelecer a Ordem Pública, atuando de forma imediata independentemente de autorização judicial superior;

- c) Fase de investigação: esta fase se situa dentro da esfera da Polícia Judiciária, iniciando-se na lavratura do auto de prisão em flagrante ou na instauração do inquérito policial, objetivando a investigação do ilícito penal, suas causas e autoria.

Terminada a fase de investigação, dá-se por encerrado o ciclo de polícia, pois os resultados são encaminhados ao Ministério Público que poderá oferecer denúncia contra o acusado.

### **3.1.2 Ciclo de persecução criminal**

O ciclo de persecução criminal se inicia com a ocorrência da quebra da Ordem Pública, desde que esta quebra seja configurada como um ilícito penal. Envolve, além da Polícia Judiciária, o Ministério Público, a Justiça Criminal e o Sistema Penitenciário, sendo composto pelas seguintes fases:

- a) Fase processual: tem início com a denúncia feita pelo Ministério Público, face ao resultado das investigações feitas pela Polícia Judiciária. O Ministério Público, tendo conhecimento de fato que seja configurado como ilícito penal, pode apresentar denúncia por iniciativa própria. A denúncia é apreciada pela Justiça Criminal, e, sendo aceita, ocorrerá a instrução do processo, dentro do princípio do contraditório e ampla defesa. A acusação dar-se-á por intermédio do Ministério Público e a defesa por advogado;
- b) Fase das penas: é a etapa final do ciclo de persecução criminal. É aqui que será aplicada a pena definida ao final da Fase Processual. Esta fase tem caráter repressivo e possui, como agente principal, o Sistema Penitenciário.

Dessa forma, é possível verificar que a Segurança Pública possui uma complexa estrutura de instituições que são responsáveis por cumprir todo um mecanismo que gera, ao final, a segurança para as pessoas.

Apesar de a Constituição Federal e de a Constituição do Estado do Paraná ficarem restritas em seus textos ao citarem, dentro das instituições, apenas as

polícias dentro da Segurança Pública, verifica-se que o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Sistema Prisional também têm participação constante e ostensiva na movimentação da máquina da Segurança Pública, fazendo parte de uma estrutura em que cada instituição é responsável por uma parcela de um conjunto de ações sistematicamente interligadas.

Nesse contexto, Pelacchi (1999, p. 10)

Estima que a construção da segurança obriga a busca do consenso quanto à política e estratégias que abarquem o campo político, legislativo judiciário, e dos serviços sociais e educativos, revestindo particular relevância nesta etapa a participação ativa das instituições policiais, por ter contato cotidiano com a realidade, o delito, o delinqüente, a vítima e as conseqüências, para logo então avançar na concepção do rumo estratégico tático a serem desenvolvidos em programas claros de aplicação das leis por parte das forças policiais, os que deveriam ser periodicamente monitorado.

A partir deste pressuposto é correto afirmar que o problema da segurança pública realmente é de todos os setores comprometidos, incluindo, por conseguinte, a polícia, mas não somente a polícia, pois esta possui limitações legais.

## CAPÍTULO 4

*Para liderar é preciso seguir.*  
Lao Tzu

### 4 POLÍCIA: CONTEXTO HISTÓRICO

A história tem conduzido o homem a inúmeras e periódicas manifestações de temores coletivos imputáveis a diversas circunstâncias, tais como, catástrofes epidemias, guerras, crises econômicas e, atualmente, o geométrico aumento da criminalidade. Ensina aos homens, também, que a necessidade de segurança vem sendo sempre uma das principais molas propulsoras da vida social organizada. Garantir a segurança dos membros de uma comunidade tem-se constituído em qualquer época, na razão de ser, na justificativa e inclusive na legitimação do poder exercido pelos seus governantes; este atributo do estado tem sido sempre objetivamente cumprido pela polícia. Essa função de proteção social desempenhada pela polícia tem sido incorporada às constituições federal e estaduais. Na atualidade, juntamente com saúde, educação e justiça constitui-se em um dos monopólios do Estado.

#### 4.1 ORIGEM DO VOCÁBULO POLÍCIA

Cretela Júnior (2000, p. 521) expõe com propriedade o foco histórico do vocábulo “polícia”. A palavra portuguesa polícia, representada nas várias línguas românticas e anglo-germânicas, origina-se do grego *politéia* por meio da forma latina *politia*, aliás, de raro emprego.

Ligada etimologicamente ao vocábulo política, pois ambas vêm do grego pólis (= cidade, Estado), indicou, entre os antigos helênicos, a constituição do Estado, o bom ordenamento.

Durante a Idade Média o sentido do vocábulo alterou-se, tendo sido usado para designar a boa ordem da sociedade civil sob a autoridade do Estado, com contraposição à boa ordem moral e religiosa da competência exclusiva da autoridade eclesiástica. Mais tarde, na França e na Alemanha, a police e a polizei passaram a designar o direito do soberano e do senhor feudal para zelar, de todos

os modos possíveis, pelo bem-estar daqueles que estavam sob suas ordens. Assim, o conceito de polícia foi-se ampliando até abranger toda a atividade da administração, quer dirigida a prevenir os males e as desordens da sociedade, quer zelar através dos serviços públicos pelo bem-estar físico, econômico e intelectual da população.

Do *lus politiae* ficava excluída apenas a atividade e a administração militar. Para achar um conceito mais restrito de polícia é preciso remontar a tempos bem próximos dos nossos, ou seja, até fins do séc. XVIII e primeira metade do século XIX.

Polícia é, pois, a instituição ou corporação ou órgão que tem a incumbência legal de manter o cumprimento da lei, a ordem e a segurança pública.

## 4.2 A POLÍCIA NA ANTIGÜIDADE

Na pré-história, o homem vivia em um estado de barbárie. Nessas épocas, inexistia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetos individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares. Não existiam leis ou órgãos competentes com soberania e autoridade que garantissem o cumprimento do direito. A repressão aos atos criminosos fazia-se mediante a vingança privada, em que imperava a vitória do mais forte, mais astuto ou mais ousado sobre o mais fraco.

Sobre a formação do homem em grupos a fim de buscar sua proteção individual, Pacheco (2001, p. 20) diz que:

A fim de proteger-se, o homem passou a reunir-se em bandos, formando agrupamentos, surgindo assim os núcleos sociais. Ao contrário da situação de barbárie, esses grupos exigiam que determinadas regras fossem cumpridas, a fim de que se mantivesse uma determinada ordem, ordem esta necessária à sobrevivência do grupo. O homem estabeleceu então, dentro do grupo social, relações de poder que garantiam o cumprimento destas regras, sendo atribuída a alguns componentes do grupo social a competência para fazer cumprir regras.

O ser humano sempre teve a necessidade de viver em grupo, quer para perpetuar a espécie, quer para facilitar suas condições de vida.

A convivência grupal do homem surgiu como mecanismo de proteção para satisfazer o instinto de segurança. E foi exatamente da necessidade de estar protegido, da necessidade da própria conservação que nasceu o protótipo de polícia

que hoje se concebe. Pode-se, então, afirmar que a polícia nasceu de uma necessidade social de segurança, tendo evoluído no tempo, no espaço e paralelamente com a sociedade. (MARCINEIRO, 2001)

Assim, percebe-se que a idéia de segurança que se tinha naqueles tempos em muito difere da idéia contemporânea de segurança pública. A situação que hoje é vivenciada é fruto de uma evolução decorrente da necessidade de segurança das pessoas apresentada em diferentes momentos da história da humanidade.

Rico e Salas (1992, p. 73) ressaltam que:

A polícia é, (...), uma instituição social cujas origens remontam às primeiras aglomerações urbanas, motivo pelo qual ela apresenta a dupla originalidade de ser uma das formas mais antigas de proteção social, assim como a principal forma de expressão da autoridade. Encontra-se, portanto, intimamente ligada à sociedade pela qual foi criada, e seus objetivos, a sua forma de organização e as suas funções devem adaptar-se às características sócio-políticas e culturais da comunidade em que ela deverá atuar.

Têm-se notícias de organizações na Antigüidade com procedimentos policiais, a exemplo de certa tribo hebréia que designava Intendentes de Polícia, chamados de *sarpakalek* que acompanhavam a conduta dos súditos e faziam a guarda de víveres.

Na Grécia antiga, polícia confundia-se com o conjunto das instituições que governavam a cidade. Apesar de ter dado origem à palavra “polícia”, a sociedade grega foi a que menos fez uso da atividade policial, devido à consciência cívica de seu povo.

A atividade policial de Roma, dentre as civilizações antigas, é a que mais se aproxima da estrutura policial moderna. Tinha como missão manter a disciplina da vida social, a ordem pública e a proteção dos cidadãos.

### 4.3 A POLÍCIA NA IDADE MÉDIA E NO PERÍODO MODERNO

Na Idade Média, o poder estava concentrado na Igreja e nos senhores feudais. Com a queda do feudalismo, transferiu-se para as mãos dos monarcas absolutistas, dando-se início ao despotismo e ao Estado Absoluto. Todo o controle era feito para manter o poder e a defesa territorial de forma que os dogmas da Igreja Católica não fossem questionados. Liberdades individuais eram constantemente desrespeitadas.

O embrião da polícia atual surge no período moderno, por volta do século XVIII. Com o advento da Revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a idéia de Estado-Polícia foi sendo questionada e colocada em cheque. A nova concepção teórica de liberdade, igualdade e fraternidade colocava as pessoas num mesmo plano social de direitos e responsabilidade. Foi imposto um sistema policial que separava a polícia da magistratura

Segundo Marcineiro (2001, p. 73):

Na Inglaterra, em 1829, coube a Sir Robert Peel, o primeiro inglês de ampla visão em problemas de criminalidade, enunciar o famoso princípio, que ganharia o seu nome. Nele, Peel advoga a tese de que a polícia deve ser:

- a) Estável;
- b) Eficaz;
- c) Organizada militarmente, debaixo do controle do governo.

A função da polícia neste momento passa a ser a de manter a ordem pública, a prosperidade e a segurança individual, apesar de ainda possuir em seu bojo a preocupação em defender os interesses de segurança do próprio Estado.

### 4.4 A POLÍCIA NO PERÍODO CONTEMPORÂNEO

O modelo estabelecido por Sir Peel, em 1829, na Inglaterra, tem repercussão até os dias de hoje. Provando têm-se os docentes da “Metropolitan Police” inglesa que, primeiramente, recebem treinamento militar no Peel Center em Hedon.

Outras polícias no mundo também aderiram ao modelo proposto por Peel, como, por exemplo, a polícia de New York.



## 4.5 A POLÍCIA NO BRASIL

A polícia brasileira está inserida no contexto histórico mundial, mas possui suas características próprias, fruto da própria cultura e tradições.

A história da Polícia no Brasil inicia com a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil. D. João VI trouxe a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, considerada o embrião da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Inicia-se, assim, a história da polícia no país.

Naquela época, a noção de segurança pública em nada se assemelhava com o entendimento atual. Com a Independência do país, em 1822, a segurança da população confundia-se com a segurança da nação. Nem mesmo a Constituição de 1824 fazia alguma referência à segurança pública.

Na atualidade, há no texto constitucional um capítulo exclusivo que trata da segurança pública, demonstrando a preocupação estatal em manter a ordem pública.

Cabe ainda lembrar que hoje em dia os serviços policiais foram ampliados para atender um conjunto de situações e oferecer assistência e bem-estar social. Tanto atende a questões de lides de família e de vizinhança, como presta socorro a doentes e feridos, entre outros tantos. O serviço policial não mais está centrado de forma exclusiva nas rotinas de investigação, patrulhamento e investigação de queixas; sua meta precípua é oferecer qualidade de vida às pessoas, garantindo o bem-estar do indivíduo e da sociedade (ROCHA, 1991, p. 85).

Sendo assim, para encerrar este tópico, faz-se necessário apresentar algumas definições e expressões que são fundamentais para a compreensão da atividade policial e da própria Segurança Pública. Cabe destacar alguns conceitos inseridos no Plano Nacional de Segurança Pública e explanados pelo Ministério da Justiça (2007):

- a) Ordem - tranqüilidade conveniente dos meios para se obterem os fins;
- b) Ordem civil - conjunto de leis que regem os interesses privados;
- c) Ordem política - conjunto de instituições e preceitos que harmonizam as funções e relações internas e externas de um estado;
- d) Ordem pública - conjunto de instituições e preceitos coagentes destinados a manter o bom funcionamento dos serviços, a segurança e a moralidade das relações entre particulares e cuja aplicação não pode, em princípio, ser objeto de acordo ou convenção;
- e) Ordem social - a sociedade estruturada, econômica e politicamente, como objeto de tutela policial e penal;

- f) Justiça - conformidade com o direito; a virtude de dar a cada um o que é seu. A faculdade de julgar segundo o direito e a melhor consciência;
- g) Defesa social - é o conjunto de mecanismos coletivos, públicos e privados, para a preservação da paz social. A defesa é do Estado e das garantias constitucionais, simultaneamente, ocorrendo em três vertentes: a garantia dos direitos individuais e coletivos, a segurança pública e enfrentamento de calamidades;
- h) Segurança - é um produto resultante de um estado de tranquilidade e bem comum, em que não haja perigo a pessoas e bens;
- i) Segurança pública - é uma atividade desenvolvida pelo Estado; destina-se a empreender ações e a oferecer estímulos positivos para que os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e usufruir o lazer;
- j) Manutenção da ordem pública - é o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da Segurança Pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando prevenir e/ou coibir eventos que alterem a Ordem Pública - os direitos - e dissuadir e/ou reprimir os eventos que violem essa Ordem para garantir sua normalidade;
- k) Defesa pública - é o conjunto de medidas adotadas para superar antagonismos ou pressões, sem conotações ideológicas, que manifestem ou produzam efeitos no âmbito interno do país, de forma a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a Ordem Pública;
- l) Polícia - atividade concreta exercida pelo Estado para assegurar a ordem pública por meio de limitações legais impostas à liberdade coletiva e individual;
- m) Polícia militar - órgão do sistema de segurança pública ao qual compete as atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública;
- n) Polícia civil - órgão do sistema de segurança pública ao qual compete, ressalvada a competência específica da União, as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto as militares;
- o) Corpo de bombeiros - órgão do sistema de segurança pública ao qual compete a execução das atividades de defesa civil, além de outras especificações previstas em lei;
- p) Poder de polícia - é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado.

## 4.6 PAPEL E PRÁTICAS DA POLÍCIA

Nos velhos tempos, dizia-se que a função da polícia era “pegar o ladrão”. Porém, na atualidade, o papel da Polícia tornou-se altamente complexo em função de fatores e processos como a urbanização, a globalização, os avanços da ciência e da tecnologia, o neoliberalismo na economia, os quais terão reflexos na ambiência da criminalidade.

Definir a polícia contemporânea em termos de sua suposta função é problemático. A polícia, rotineiramente é chamada para desempenhar uma miscelânea de tarefas, desde controlar o trânsito até enfrentar o terrorismo. As atividades que passaram a ser vistas como trabalho policial não têm uma função social particular, seja ela controle do crime, serviço social, manutenção da ordem ou

repressão política. O que elas terão em comum é o fato de que possuem “algo que não deveria acontecer e sobre o que seria bom alguém fazer alguma coisa imediatamente” (REINER, 2004, p. 26). Assim, as atividades de policiamento configuram-se em emergências:

O traço distintivo da polícia não está no desempenho de uma função social específica, mas em ser a fonte de especialistas para monopolização, pelo Estado, da força legitimada em seu território. O policial, e apenas o policial, está equipado, autorizado e é necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada força.

Este conceito não significa que todo policiamento fundamente-se no uso emergencial da força. Em verdade, o “bom policiamento” tem sido com frequência, considerado como a arte de lidar com confusões e perturbações sem recorrer à coerção, mas sim utilizando táticas hábeis de conversa e negociação. Os membros da polícia não são as únicas pessoas que podem usar a força legitimada. Isto representa um direito (e em algumas circunstâncias o dever moral) de cada cidadão. Existem diversificadas ocupações em que o potencial de uso legitimado da força pode configurar-se com um razoável grau de frequência, como por exemplo, os funcionários da segurança privada, mesmo que seus únicos poderes de polícia sejam aqueles do cidadão em si.

Convém ressaltar, no entanto, que apenas em ocasiões especiais, e como urna medida imediata de emergência enquanto espera pelos policiais, o cidadão comum pode usar a força da legitimidade, pois na verdade o policial além de ser necessário para lidar com toda emergência em que possa ter de ser usada a força, ele também está equipado e autorizado para essa tarefa.

Como já mencionado, o trabalho policial pode ser descrito em termos de situações com as quais a polícia se envolve: crimes em andamento, brigas domésticas, crianças perdidas, acidentes de automóvel, pessoas suspeitas, supostos arrombamentos, distúrbios públicos e mortes não-naturais. Nesse contexto, a natureza do trabalho policial revela-se por meio daquilo com que ela tem que lidar.

Descrevendo o trabalho da polícia em termos de ações executadas durante as situações, tais como prender, relatar, tranquilizar, advertir, prestar primeiros socorros, aconselhar, mediar, interromper, ameaçar, citar e outros, observa-se que o trabalho dos policiais é o que os policiais fazem nas situações que encontram.

Dessa forma, atribuições, situações e resultados representam indicadores conceitualmente distintos do que a polícia faz.

Observa-se, portanto, que o que a polícia faz em seu cotidiano apresenta substancial variação com tempo e o espaço, não sendo, de maneira nenhuma, o mesmo em todos os lugares. Isolar as diferenças significativas, apesar da presença de medidas alternativas do trabalho da polícia, representa um problema intelectual, uma vez que atribuições, situações, resultados se fundamentam sobre um conjunto diferente de evidências.

Em relação ao papel da polícia (REINER, 2004, p. 27) *“categoriza que as forças policiais têm se caracterizado pelo poder discricionário exercido pelos níveis mais baixos de hierarquia organizacional.”* Salienta o autor que *“esse poder discricionário é facilitado, principalmente pela natureza básica do trabalho policial como distribuidor de vigilância.”* Assim, na prática, *“entendo que a determinação do trabalho policial é obtida por uma interação de pressões e processos variados, e, entre eles, as políticas formais vindas de cima têm tido relativamente pouca significação”*.

Constata-se que muitos dos traços das organizações modernas da polícia vêm enfrentando grandes desafios e o policiamento vem sendo submetido a mudanças profundas em relação ao que muitos observadores interpretam como um novo estágio de desenvolvimento social.

#### 4.7 A IDENTIDADE DAS POLÍCIAS MILITARES NO BRASIL

Conforme ensina Jorge da Silva (2003, p. 62), a segurança dos cidadãos “de carne e osso”, a sua tranquilidade no cotidiano (na rua, na porta de sua casa, no transporte coletivo, no bar), ou ainda a mediação da polícia em uma briga de vizinhos, que se relaciona com a “ordem pública”, refere-se a um contexto laboral. Em contrapartida, e com teor muito diferente, é a segurança de abstrações como “o Estado”, “a sociedade”, que envolve ameaças reais ou imaginárias à democracia ou à soberania e se refere a “ordem interna”.

Salienta o autor que a confusão entre uma e outra pode gerar grandes equívocos, pois os conceitos, estratégias, táticas e instrumentos utilizados para garantir a segurança do Estado são, com certeza, diferentes dos utilizados com o objetivo de proporcionar segurança e tranquilidade aos cidadãos concretos. No

Brasil, essa confusão é agravada em função da adoção da chamada “doutrina de segurança nacional”, criada pelos doutrinadores norte-americanos e acolhida pelos militares brasileiros. Com base nesta doutrina, no Brasil entende-se que a ordem interna (objeto das ações de segurança de Estado) e a ordem pública (objeto das ações de segurança pública) formam um conjunto.

A partir desse contexto gerado pela a adoção da “doutrina de segurança nacional”, as polícias militares, contrariando sua função de atuar visando à segurança dos cidadãos, transformaram-se em forças de combate com a utilização de táticas e instrumentos próprios da segurança de Estado (SILVA, 2003, p. 64).

Noutra perspectiva, com similares conclusões, Muniz (2001, p. 128) assegura que divergindo de outras instituições modernas tais como a Polícia Metropolitana de Londres e o Departamento de Polícia de Nova York, criadas respectivamente em 1829 e 1845, as Polícias Militares brasileiras, no decurso de dois séculos de existência, nem sempre funcionaram como organizações policiais no seu sentido lato. Mesmo considerando-se os distintos percursos históricos das PMs de cada estado brasileiro, pode-se afirmar que, até os dias atuais, poucos foram os períodos em que, efetivamente, elas puderam atuar como polícias urbanas e ostensivas. Reproduzindo a fala crítica dos segmentos policiais identificados como “progressistas”, conclui poder afirmar que as Polícias Militares foram muito mais uma corporação militar do que uma organização policial, uma vez que, ao longo de suas histórias particulares, foram predominantemente utilizadas para os fins de segurança interna e de defesa nacional, do que para as funções de segurança pública.

A militarização das Polícias Militares ultrapassou a questão da assimilação do modelo organizacional do Exército, refletindo, significativamente, as necessidades liberal-autoritárias de um estado em processo de construção e consolidação. Observa-se que as PMs foram se modificando paulatinamente em forças aquarteladas “especiais” ou “extraordinárias”, que atuavam pouco nos serviços de proteção da sociedade e principalmente nas questões de defesa do Estado. Suas atividades propriamente policiais como as patrulhas urbanas tornaram-se esporádicas e residuais, sendo seus recursos destinados prioritariamente para os casos de emergência pública, e para missões militares extraordinárias.

Destaca-se, historicamente, como fator que contribuiu para a cristalização dessa identidade ambígua e conflitante, que a contigüidade estabelecida entre as questões de segurança pública, segurança interna e segurança nacional expressa,

por exemplo, na dupla atribuição das PMs como “Polícia” e “Força Militar”, perpassou todos os regimes políticos e formas de governos estabelecidos no Brasil, não se restringindo aos períodos de exceção como a ditadura Vargas (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985).

Verifica-se que todas as constituições republicanas, incluindo em parte a recente carta constitucional de 1988, assim como alguns decretos presidenciais anteriores, institucionalizaram pela letra da lei, o que na história política brasileira foi se transformando em “tradição”. Neste contexto, Muniz destaca que se por um lado, observa-se a definição – e o emprego quando da conveniência da União – das Polícias Militares como “forças auxiliares e reservas do exército”; por outro, é possível reportar-se às caracterizações legais das atribuições dessas polícias. As cartas constitucionais republicanas anteriores a 1988 não deixam dúvidas quanto à principal função das Polícias Militares. Tratava-se, primeiro, de salvaguardar a “Segurança Nacional” mobilizando seus esforços para a “segurança interna e manutenção da ordem” do Estado.

Ao desenvolver a análise da atuação da polícia no Brasil (SILVA, 2003, p. 387), diz ser importante resgatar o fato de que por meio da edição do Decreto-Lei nº. 317/67 foi atribuído às Polícias Militares o policiamento ostensivo fardado. A partir de 1969, o Decreto-Lei nº 667/69, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei nº 1.072/69, tornou vedado aos estados possuir outra organização policial uniformizada. Salienta o autor que os reflexos dessa medida no sistema policial estadual, em vez de marcar a identidade “policial” das Polícias Militares, acentuou a ambigüidade, porque, paralelamente à decisão, visando a ampliar o controle dessas corporações pelo Exército, foi criado um “órgão específico naquela força para controlá-las: a Inspeção Geral das Polícias Militares — IGPM”.

Para Silva (2003), em verdade, esse controle por intermédio da IGPM, constituiu-se numa indiscutível subordinação; inclusive os próprios governadores dos Estados tornaram-se impedidos de praticar atos relativos às Polícias Militares sem o aval do Exército.

No mesmo compasso, Muniz (2001) vai constatar que as Polícias Militares foram devolvidas, apenas nos últimos dezoito anos, à sua condição efetiva de uma agência policial ostensiva, e ainda encontram-se estruturadas em moldes militares, mas que prestam essencialmente serviços civis à população. Observa-se que, como organizações de emprego militar, a tradição das PMs é bicentenária. No entanto, por

outro lado, a sua história como Polícia é extremamente jovem. Na realidade, a identidade policial das PMs está por se institucionalizar. Principalmente, considerando que foi somente após a promulgação da Constituição democrática de 1988, que as questões de segurança pública e, por sua vez, os assuntos policiais, passaram a receber um tratamento próprio, dissociado das questões mais amplas da segurança nacional.

Abordando a questão das transformações que se operaram no emprego das polícias militares no contexto nacional, esclarece Silva (2003, p. 399) que depois de 1964 e antes que se estabelecesse o modelo implantado pela Constituição de 1988, houve mudanças nos uniformes, em equipamentos, armamento, nos tipos de veículos (jipes foram substituídos por veículos tipo sedã). A organização e a maneira de atuar também foram modificadas, pois os policiais-militares passaram a ser empregados isoladamente, em duplas ou em pequenas equipes motorizadas, no policiamento ostensivo, no trânsito, nos serviços de radiopatrulha. Em relação ao ensino, mesmo com a ênfase imposta pela IGPM em assuntos de interesse da segurança interna, passou-se a dar um pouco mais de atenção a assuntos propriamente policiais. Portanto, com essas transformações, o adjetivo “militar” do nome Polícia Militar, passou a corresponder mais à hierarquia e à disciplina internas, visando ao controle do pessoal.

Em relação ao sistema de polícia estadual, não se pode deixar de concordar com Silva (2003) no sentido de que um dos principais problemas no emprego das polícias é sem dúvida o fato de que a atividade policial nos Estados é “partida” (a mesma ocorrência criminal é tratada por duas instituições policiais distintas). Destaca o autor que, ao que parece, esta é situação bastante peculiar, não ocorrendo em nenhum outro lugar do mundo.

Adicione-se a este panorama, a indisposição dos policiais-militares para as tarefas de investigação criminal. Dessa forma, até mesmo por falta de apoio do poder público, e com base na cristalização cultural, herdada do passado beligerante, as atividades ostensivas têm sido desenvolvidas de forma desarticulada com as investigativas; problema esse exacerbado pelo fato de que, no caso dos Estados, essas atividades são desenvolvidas por duas polícias distintas atuando no mesmo espaço geográfico.

Abordando a questão da divisão das polícias, salienta Balestreri (2003, p. 43) que é preciso constatar “nesse breve elenco de disfunções, a gravidade, para o

funcionamento do sistema, daquilo que é não apenas uma divisão funcional das polícias brasileiras, mas também cultural corporativista e mesmo doutrinária em muitos aspectos”.

Nesse sentido, resgata-se parecer de Lazzarini (1999, p. 62) que em capítulo intitulado “Conflitos de atribuições entre os órgãos policiais” comenta que conflitos entre órgãos policiais não são raros. “Eles ocorrem, com certeza, fruto da superposição de meios, dispersão de esforços, busca de notoriedade por policiais”. Destaca o autor que nos fundamentos da divergência, podem ser encontrados objetivamente “uma mistura de desconhecimento da lei, sentimentos corporativistas e até classistas, busca de publicidade pessoal e num ano eleitoral, inevitavelmente, fins políticos”. Fatores esses que podem ser perfeitamente contornáveis se houver firme decisão por parte das autoridades governamentais na condução do episódio.

São, na realidade, os denominados conflitos internos de atribuições que, na arguta observação de José Cretella Júnior (2000, p. 126) a todo o momento com a

[...] luta ou choque de competência entre duas autoridades do mesmo Poder, em matéria administrativa. São — dois agentes públicos que se julgam competentes conflito positivo de atribuição ou se julgam incompetentes conflito negativo de atribuição — para o desempenho de determinado serviço público ou para o exercício de certa função, ou para a edição de ato administrativo.

Esclarece Lazzarini (1999, p. 21) que cabe ao superior hierárquico dos dois funcionários, se forem de mesmo nível a resolução do conflito e isso em decorrência da hierarquia. No caso de os funcionários serem de níveis diferentes, sobe-se na escala hierárquica, até chegar-se ao superior comum aos dois, a este cabendo dirimir o conflito de atribuição.

Em perspectiva que vai descortinando a impropriedade do sistema policial brasileiro, ou a contemporânea compreensão do que seja este sistema, Lazzarini (1999, p. 33) se debate, ao afirmar que, dificultando o processo de pronta ação do Estado contra a ação criminosa, na atualidade, o policial-militar, no Brasil, sempre depende de um órgão intermediário entre ele e o juiz: ou seja, depende da autoridade policial civil.

[...] cabe aguardar que o legislador, nos termos previstos no art. 144, parágrafo 7º, da Constituição da República de 1988, discipline a contento a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, evitando-se a



superposição de atribuições, que levará a inevitáveis conflitos de competência, que desgastam o respeito às autoridades policiais e causam o descrédito dos órgãos policiais em prejuízo à segurança pública.

Prossegue Lazzarini (1999, p. 34), que a proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades, deve ser exercida pela Polícia Militar, como polícia ostensiva, visando à preservação da ordem pública, compreendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de forma clara, por meio de sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura. Ocorrendo falhas nessa proteção, é à própria Polícia Militar que incumbe a repressão imediata, uma vez que, por ter o poder de preservar a ordem pública, tem o dever de restabelecê-la quando violada, como estabelece a própria norma constitucional (art. 144 § 5º), que como se sabe, tem supremacia sobre qualquer outra infraconstitucional.

Em similar sentido, Silva (2003, p. 145), apreciando o contexto da segurança pública, tem que a expressão “ordem pública”, mesmo antes da Constituição de 1988, já aparecia como uma das atribuições das Polícias Militares. Dessa forma, existia o esforço de compreender o significado da frase “manter a ordem pública e a segurança interna” (Constituição de 1946). Esclarece o autor que num contexto em que as Polícias Militares eram basicamente aquarteladas, a interpretação tornava-se restrita, relacionando-se à idéia de força de choque. A partir da distribuição de atribuições estabelecida em 1988, e com a criação de um capítulo da Constituição específico para tratar da segurança pública, inexistente nas constituições anteriores, o entendimento quanto à expressão passou a ter um teor um pouco diferente, incluindo as ações policiais em geral.

Ressalta Silva (2003, p. 158) que diante da complexidade que representa delimitar o âmbito da ordem pública, necessário se torna pensar de maneira objetiva no papel da polícia ostensiva (e de preservação da ordem pública). Nesse contexto, configura-se a amplitude das atribuições que se deduzem da tarefa de “preservar a ordem”, e relacionar a diversidade de responsabilidades daí decorrentes com a necessária competência legal para cumpri-las, sem se esquecer do instrumental técnico e humano de que se deve dispor para este fim.

Percebe-se, portanto, que existem inúmeros e complexos desafios e obstáculos a serem transpostos objetivando a adequação da atuação das polícias estaduais ao atual contexto da segurança pública, cuja criminalidade e violência vêm

assumindo proporções preocupantes. Além da disposição e empenho das próprias corporações, importante se faz que haja determinação do poder político para elaborar ações no sentido de auxiliar para que os interesses corporativos sejam superados e os problemas solucionados. Nesse ambiente, as polícias militares avançam com olhares voltados para o passado, buscando retomar sua identidade policial, numa reconstrução que, como afirma Muniz (2001, p. 29) vai passar por “processo inevitável de revisão de seus valores institucionais”<sup>2</sup>.

A história da polícia brasileira tem-se desenvolvido paralelamente à história das instituições jurídicas nacionais, sendo sensível às alterações operadas na organização política da União e dos Estados-Membros.

#### 4.8 HISTÓRIA DA POLÍCIA CIVIL NO BRASIL

Após a descoberta do Brasil e durante 230 anos, de 1500 a 1730, o combate ao crime e a punição dos criminosos se fizeram por intermédio das velhas leis de Portugal e de um direito informal e personalista exercido pelos donatários das Capitânicas Hereditárias e pelos governadores-gerais.

Proclamada a independência, a Constituição de 1824 organizou o poder Judiciário brasileiro e o Código de Processo Criminal, de 29 de novembro de 1831 e confiou ao Juiz de Paz, atribuições policiais.

O sistema adotado pelo Código de 1831 se apresentava pouco eficiente para restaurar e manter a ordem pública naquela fase de transição política da nação.

Então, em 03 de dezembro de 1841, foi editada a Lei nº 261, regulamentada pelo Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, modificando o Código de Processo Criminal e criando um aparelhamento policial central eficiente. Essa lei criou no Município da Corte e em cada Província um chefe de polícia e respectivos delegados e subdelegados, nomeados pelo Imperador ou pelos Presidentes de Província. O

---

<sup>2</sup> As polícias militares, afastadas por mais de um século das suas atribuições policiais, têm procurado aprender de novo a “fazer polícia”. Elas têm tentado “voltar a ser polícia de verdade” [...] nos últimos trinta anos, o Ocidente assistiu a uma verdadeira revolução em termos de conhecimentos, práticas e tecnologias de polícia: de um lado, foi consolidado um volumoso acervo científico sobre as questões relacionadas às organizações policiais contemporâneas: de outro, alteraram-se as filosofias, o ensino e a instrução, os meios de comunicação adotados, os tipos de veículos, os armamentos, as estruturas organizacionais, as técnicas de emprego de força, os expedientes estratégicos e táticos, etc. No nosso caso, toda esta modernidade dos assuntos de polícia não foi imediatamente transposta para a realidade das PMs (MUNIZ, 2001, p. 9).

Regulamento Policial, de 16 de abril de 1841, subordinou a guarda policial em cada termo ao respectivo delegado de polícia e nos distritos, aos subdelegados

Em 20 de setembro de 1871, pela Lei nº 2033, regulamentada pelo Decreto nº 4824, de 22 de novembro do mesmo ano, foi reformado o sistema anteriormente adotado pela Lei nº 261, separando-se justiça e polícia de uma mesma organização, trazendo algumas das inovações que perduram até os nossos dias, como, por exemplo, a criação do inquérito policial.

A Constituição Republicana acabou com a unidade do direito processual pátrio, dando a cada estado-membro a competência para legislar sobre o processo civil e criminal e, também, sobre a organização das respectivas justiças. O sistema policial continuou o mesmo, sendo centralizado nos estados que organizaram a sua própria polícia.

O Governo da União, paulatinamente, tomou medidas para evitar desvios e conter os excessos, na utilização e na manutenção de forças policiais, por parte dos Governos Estaduais.

A revolução de 1930 manteve o regime processual pluralista já estabelecido, mas interferiu nos Estados, modificando as estruturas das organizações policiais.

A Constituição Federal, de 18 de setembro de 1846, restaurou o regime da unidade processual que existia ao tempo do Império, continuando essa unidade até os nossos dias.

A atual Constituição Federal, que sabiamente acolheu as Polícias Cíveis como um dos órgãos integrantes da Segurança Pública, delineia a competência da União para legislar sobre o direito processual e adotou o sistema policial descentralizado, erigindo em órgãos constitucionais a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias cíveis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, permitindo, também, aos municípios constituírem as suas próprias guardas (cf. art 22 e 144).

## CAPÍTULO 5

*Sorrir significa aprovar, aceitar, felicitar.*  
Aristóteles

### 5 VIOLÊNCIA

O Brasil tem sido pródigo em participar de convenções e em assinar tratados em prol da redução da violência.

Internamente, existe uma acentuada unanimidade entre os que lidam com a violência, especificamente sobre as formas de como fazer para reduzir a índices aceitáveis as estatísticas que tratam do assunto.

As experiências que têm sido testadas mostram que nenhuma iniciativa isolada é capaz de fazer frente à violência. Trata-se de um problema de grande complexidade, resultante de uma conjunção de fatores sociais, culturais e psicológicos, capaz de gerar um leque de conseqüências igualmente complexas e diversificadas. Somente quando estão articulados todos os segmentos públicos e privados é que a sociedade ganha capacidade de ação e amplia os efeitos de suas respectivas intervenções no combate à violência.

#### 5.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

O termo violência é originário da expressão latina *violentia*, e cujo radical “*vis*” significa força, o que conduz a afirmar ser violência toda ação humana impulsionada pela força.

Sob este aspecto, pode-se considerar a violência em dois universos distintos: enquanto fenômeno individual e como fenômeno social.

No primeiro universo, o que caracteriza a violência é o emprego da força e a impulsividade da motivação. O violento diante de uma resistência tende a reagir com o emprego de uma força maior e contrária. Ressalte-se, por oportuno, ser aqui referência a todas as formas de força: vigor intelectual, poder dialético, firmeza de caráter, robustez física, etc.

A ação violenta resulta da impulsividade da sua motivação, entendendo motivo como o estímulo que leva o indivíduo a uma atividade que ultrapassa sua

satisfação imediata. Nesse estímulo, pode-se identificar a impulsividade, aqui entendida como a disposição para reagir aos estímulos internos e externos de modo imediato e intenso, baseada nas cargas instintivas e afetivas, as quais sofrem influência diminuída ou nula de contracargas oriundas de juízos, idéias, circunstâncias, interesses superiores da pessoa ou do grupo social. Como traço de temperamento, a impulsividade pode criar, para o próprio indivíduo, dificuldades internas (sentimento de culpa, desajustes familiares, profissionais).

Os motivos agem, então, como forças orgânicas, com base em impulsos orgânicos ou interesses adquiridos, afetando os pensamentos, as emoções e o comportamento das pessoas, passando a exercer funções no próprio comportamento: dão energias, selecionam e dirigem as atividades.

Convém ressaltar, em função do posterior desenvolvimento do assunto, as duas principais fontes de motivação: intrínseca e extrínseca.

A motivação intrínseca é a que provém das qualidades do estímulo que se apresenta ao indivíduo como os hábitos, os instintos, os ideais, etc.; a extrínseca é a que tem como fonte o exterior ao objeto, achando-se em fatores provenientes da situação ou nas características da personalidade do indivíduo motivado, como por exemplo: o prêmio, o castigo, o valor socialmente atribuído ao objetivo, etc.

Há quatro tipos de motivos básicos que governam, isoladamente ou combinados, todas as atividades do indivíduo: sobrevivência, segurança, satisfação e estimulação.

O ser humano procura continuar vivo, conservar-se intacto, sentir alegrias e experimentar novos estímulos. Dois destes motivos, sobrevivência e segurança, são causas de deficiência: necessidade de afastar perturbações e ameaças. Os outros dois são razões de excesso: não visam como os primeiros, a uma redução de tensões, mas à experiência de novas excitações. Todos os indivíduos apresentam os mesmos tipos de motivos básicos. Existem, no entanto, grandes diferenças individuais quanto à forma e ao conteúdo específico dos motivos particulares e sua relativa importância na vida das pessoas; bem como nos modos típicos por meio dos quais se manifestam no comportamento.

O segundo universo em que se considera a violência como fenômeno social mostra o recurso força para a obtenção de determinados objetivos sociais, tais como: reivindicações, reformas, mudanças de regime, etc.

Concretamente, portanto, há de se verificar que na atividade humana identificam-se duas formas de ação: ações normais e ações violentas, embora nem sempre seja possível determinar em que ponto termina uma ação normal e começa uma ação violenta.

Classificam-se como normais aquelas ações que não afetam profundamente o psiquismo humano, ou seja, as que solicitam as potências psíquicas sem transformá-las, enquanto as violentas provocam marcantes alterações nesse psiquismo, atingindo e modificando suas potências.

A violência é sempre um atentado direto contra a liberdade pessoal e por isso mesmo, uma ação alienante e despersonalizadora.

Para R. Rémond, citado por Orlando Vilela, em “A violência no mundo atual”, “violência é toda iniciativa que procura exercer coação contra a liberdade de algum, que tenta impedir-lhe a liberdade de reflexo, de julgamento, de decisão e, sobretudo, que termina por rebaixar algum ao meio de instrumento num processo que o absorve e engloba, sem tratá-lo como parceiro livre e igual”.

## 5.2 ESPÉCIES DE VIOLÊNCIA

A violência assumiu característica de elemento nuclear da história, adquirindo caráter de permanência no cotidiano familiar, estabelecendo-se em seus níveis mais evidentes. A literatura sócio-criminológica tem assinalado suas manifestações institucionais (econômica, jurídica e cultural) como formas primárias e opressivas de violência.

Dom Helder Câmara, renomado bispo brasileiro; proclamou que a primeira das violências, da qual emanam as outras formas, é a injustiça: “a violência está em todas as partes onipresente e multiforme: brutal, aberta, sutil, insidiosa, racionalizada, condensada, solidificada, anônima, abstrata e irresponsável”.

Orlando Vilela aponta duas grandes espécies de violência: brutais e opressivas.

Classifica como brutais, as violências exteriorizadas e espetaculares, exibicionistas e salientes. Estas são violências que ameaçam, intimidam, apavoram, ferem, derramam sangue e matam. Refletem as tensões entre classes, entre jovens e adultos, entre homens e mulheres, entre governo e oposição, entre brancos e

negros, entre grupos ideológicos opostos, tudo se manifestando, inclusive, coletivamente nas ruas, universidades e instituições sociais.

Estão presentes, igualmente, entre os movimentos de contestação ideológica, torturas oficiais, guerrilhas, assassinatos políticos, massacres, seqüestros, atos de pirataria e outros.

Ocorrem nos mais diversificados tipos de crimes comuns catalogados na legislação penal como crimes contra a pessoa: homicídio, suicídio provocado, infanticídio, aborto, lesões corporais, estupro; nos crimes da periclitção da vida e da saúde; perigo de contágio venéreo, perigo de contágio de moléstia grave, abandono de incapaz, exposição e abandono de recém-nascido, omissão de socorro, maus tratos, rixa, calúnia; nos crimes de exceção à verdade, injúria e difamação; nos crimes contra a liberdade pessoal, como constrangimento ilegal, ameaças, seqüestros e cárceres privados.

Não por demais registrar este tipo de violência tanto nos crimes contra o patrimônio: furto, roubo, extorsão, usurpação, danos, apropriações indébitas, estelionato, receptação como nos crimes contra a propriedade imaterial: violação do direito autoral, violação do privilégio de invenção, violação do direito da marca.

Como violências opressivas, estão aquelas interiorizadas e sutis, não exibicionistas, dissimuladas, insidiosas, sorrateiras e sorridentes. Na violência brutal exercita-se a imaginação; ela torna-se espetacular e usa-se o ferro, o fogo e o sangue. Há, porém, uma violência menos aparente, ao menos real, que é a violência estabelecida, a violência instalada, a violência constante. Um grupo ou uma classe social pode oprimir, pode explorar um outro grupo ou uma outra classe social, sem barulho e sem escândalo, mas com grande eficácia. A brutalidade é freqüentemente a violência dos fracos. A violência dos poderosos é calma, fria, segura de si mesma; suas técnicas de opressão são discretas, refinadas e, enfim, terrivelmente capazes.

### 5.3 CAUSAS E EFEITOS DA VIOLÊNCIA

É essencial distinguir causa e efeito. Segundo o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, considera-se “causa aquilo que pelas suas características ou condições contribui ou concorre para um resultado, para a existência de uma determinada coisa. Já, efeito, o citado dicionário define como sendo o resultado ou produto de uma ação qualquer, fortuita ou não.”

Desde a antiguidade, as preocupações científicas estiveram presentes entre causa e efeito. Para Aristóteles, a ciência tinha por objeto os princípios e as causas dos fenômenos.

No âmbito da criminologia, coube a Ferri, primeiramente, classificar as causas dos efeitos em três grupos:

- a) Biológicos (herança e constituição orgânica);
- b) Ambientais (meio ambiente, clima, etc.);
- c) Sociais (relacionadas ao meio social).

A escola alemã de Naecher modificou, posteriormente, esta classificação, resumindo-a:

- a) Endógenas (causas biológicas);
- b) Exógenas (causas físicas e sociais).

O aprimoramento, por meio de pesquisas científicas, levou à seguinte classificação:

- a) Causas endógenas (antropológicas, genéticas, psicológicas, patológicas – hereditárias, distúrbios periféricos);
- b) Causas exógenas – mesológicas: (meio ambiente, decorrente da poluição atmosférica, sonora, utilização de adubos, conservantes, detergentes, inseticidas, pesticidas, resíduos industriais, rádio - eletricidade, radioatividade, consumo de drogas, remédios nocivos e outros);
- c) Causas sociológicas (meio social: desigualdades e injustiças sociais, desenvolvimento econômico desordenado e elitista: desassistência social, escolar, médica e emprego nocivo dos meios de comunicação social).

Convém ressaltar entre os mais diversos aspectos:

- a) Influência ambiental: a falta de condições de moradia reflete-se como distúrbio social na vida familiar, na educação e na formação do caráter;



- b) Influência das injustiças sociais: a má distribuição de rendas provoca o aumento da criminalidade violenta, especialmente no campo do patrimônio, manifestando-se nos danos aos bens públicos e particulares;
- c) Fatores psicossociais: configurados na angústia econômica, no jogo, na ânsia de lucro, e nas paixões (amor, ciúme, ódio, vingança);
- d) Superstições: anomalias que distorcem o comportamento das pessoas;
- e) Subcultura: resultante do nível de experiências positivas e conhecimentos;
- f) Fatores conjunturais: configurados nas alterações no meio ambiente, no congestionamento urbano e na concentração de rendas;
- g) Fatores econômico-financeiros: o “colarinho branco” identifica a prática de delito por indivíduos que possuem certo status econômico-social e se aproveitam de suas atividades ocupacionais:
  - g.1) A fome, a miséria, a promiscuidade das habitações e as injustiças sociais condicionam a criminalidade dos pobres tanto quanto o poder influi sobre os ricos;
  - g.2) O envolvimento do poder político com as grandes empresas das quais depende o Estado leva a abusos contra a economia popular;
- h) Fatores ligados a regimes políticos autoritários obscurantistas: nos países administrados por regimes autoritários e coercitivos há um alto nível de violência e de criminalidade;
- i) Fatores ligados aos meios de comunicação: embora se conheçam os grandes benefícios dos meios de comunicação, há de se ressaltar, no entanto, que o mau uso provoca grandes malefícios, principalmente a televisão, hoje totalmente divorciada da responsabilidade educativa, fator de degeneração da formação dos valores familiares, pelas mensagens fortes e permanentes de violência, por meio de filmes, novelas e comerciais, da constante apologia à prostituição, ao homossexualismo, à infidelidade conjugal, à toxicomania, ao relacionamento não-amoroso e violento entre esposos, pais e filhos e pessoas em geral, enfim, à degeneração da ética, da moral e dos bons costumes.

## 5.4 VIOLÊNCIA URBANA

A violência urbana já faz parte do dia-a-dia das grandes cidades, tanto que torna-se imprescindível seu enfoque especial em qualquer estudo que tenha como objeto de análise a violência.

Dentro ou fora de casa o cidadão está sempre ameaçado de ser assaltado, constrangido sob qualquer forma, violentado ou até morto. Nem mesmo em apartamento, outrora considerado mais seguro, o cidadão pode hoje sentir-se absolutamente seguro.

Os dados referentes aos casos de conhecimento das autoridades, quando realmente alarmantes devem ser chamadas “cifras negras”, que correspondem aos casos que por quaisquer circunstâncias, não foram revelados à ciência das autoridades.

Um sacerdote que atua em Natal, de nome Teobaldo; notório pelas reflexões objetivas e irônicas, em um de seus sermões afirmou: “antigamente os ladrões viviam por trás das grades, hoje as famílias vivem atrás de grades, com medo dos ladrões”.

As pessoas vivem apavoradas diante de uma verdadeira psicose da violência. Aliás, oportuna a ressalva de que, incontestavelmente, a violência urbana decorre da problemática social, em que se identifica que cada vez mais o abandono do campo, em busca da satisfação de aspirações pessoais ou familiares, sobrecarregando as cidades, onde os governos não têm conseguido adaptar as cidades às novas condições de crescimento populacional.

Extraindo a singela associação da violência aos crimes comumente conhecidos, faz-se o registro de vários outros tipos de violência urbana, como: trânsito, as lutas de classe, o stress, a violência policial, o estupro e o alcoolismo.

## 5.5 A VIOLÊNCIA NO TRÂNSITO

A violência individual e coletiva no trânsito é tamanha, que já não existe praticamente qualquer controle sobre este; não há um trabalho efetivo de prevenção ou repressão capaz de minimizar a violência causada pelo trânsito e nem um trabalho educativo na mesma proporção do trânsito.

O deslocamento do homem da cidade para o trabalho exige perder muito tempo nas paradas de ônibus, com o desconforto sob sol, chuva, calor, risco de assalto, etc. No transporte coletivo, completamente lotado, cansa-se, irrita-se, chegando ao emprego já fatigado e aborrecido, no qual muitas vezes descarrega as suas irritações sobre os colegas, gerando uma situação de violência pelo “stress”, que por sua vez, além de criar problemas internos no trabalho estende-se à família, em que descarrega o seu constrangimento, originando, dessa forma, a violência contra a própria família.

Os normalmente deficitários serviços de transporte coletivo, resultado de monopólio, levam as pessoas de maior poder aquisitivo a usar seus próprios carros, aumentando, assim, o número de veículos em circulação, o que torna mais grave a violência do trânsito: choques, atropelamentos, mortes, sem falar na poluição do ar e na sonora.

## 5.6 O ALCOOLISMO

O alcoolismo representa também uma das grandes preocupações da violência. Além dos mais diversos malefícios de ordem pessoal e de ordem coletiva, ele ainda se apresenta entre os principais responsáveis pelos acidentes de trânsito ocorridos em nosso País. Obviamente que as condicionantes do álcool induzem ou possibilitam a efetivação de múltiplas e variadas condutas criminosas, as quais representam uma fatia substancial no quadro da violência urbana.

É caracterizado pelo conjunto de problemas relacionados ao consumo excessivo e prolongado do álcool; é entendido como o ciclo de ingestão excessiva e regular de bebidas alcoólicas, e todas as conseqüências decorrentes. O alcoolismo é, portanto, um conjunto de diagnósticos. Dentro do alcoolismo existe a dependência, a abstinência, o abuso, que é caracterizado pelo uso excessivo, porém não continuado, a intoxicação por álcool, definido popularmente como embriaguez, síndrome amnésica que é a perda restrita de memória, demencial, alucinatória, delirante, de humor, distúrbios de ansiedade, sexuais, do sono e outros distúrbios inespecíficos. Por fim surge o *delirium tremens*, que pode ser fatal. Assim o alcoolismo é um termo genérico que indica algum problema, mas medicamente para maior precisão, é necessário apontar qual ou quais distúrbios estão presentes, pois geralmente há mais que um.

## CAPÍTULO 6

*Pensar é o trabalho mais difícil que existe, provavelmente essa é a razão pela qual tão poucos se aventuram a fazê-lo.*

Henry Ford

### 6 O CRIME COMO PROBLEMA SOCIAL E COMUNITÁRIO

O crime, para Durkheim, está dentro da esfera da normalidade e da funcionalidade. Normal porque sua origem está unida inevitavelmente ao desenvolvimento do sistema social e a fenômenos normais da vida cotidiana, O crime seria funcional pois não necessariamente seria um fato nocivo, prejudicial à sociedade, participando da estabilidade e da mudança social.

O crime tem sua existência inevitável em qualquer tipo de sociedade e em qualquer momento histórico. Sempre haverá uma taxa constante de delinquência. Não há como extinguir a conduta irregular, desde o momento em que a conduta social é tida como conduta regulada por normas.

Cabe ressaltar que não se deve confundir controle do crime com o seu extermínio, pois a total erradicação do crime da sociedade é uma meta inviável e ilegítima.

Dessa forma, o crime é um comportamento normal e é cometido por qualquer pessoa e em qualquer sociedade, não sendo consequência de anomalias ou patologias do indivíduo, nem da “desorganização social”, mas sim das estruturas e fenômenos cotidianos no seio de uma ordem social intacta, O crime é apenas uma modalidade de conduta “irregular”, que deve ser analisada em função da estrutura da sociedade.

Não é demais observar que o crime se apresenta, antes de tudo, como um problema social e comunitário e não apenas como um comportamento individual.

Para que um fato ou fenômeno seja considerado como “problema social” devem existir as seguintes circunstâncias:

- a) Incidência massiva na população;
- b) Que tal incidência seja dolorosa;
- c) Persistência espaço-temporal;

- d) Falta de um consenso a respeito de sua etiologia;
- e) Falta de eficazes meios de intervenção;
- f) Consciência social generalizada a respeito de sua negatividade.

É de se observar que todos os requisitos acima, próprios de um problema social, estão presentes efetivamente no crime, pois este afeta toda a sociedade e causa dor a todos: ao infrator (que receberá o castigo), à vítima, à comunidade.

Sendo assim, a sociedade precisa aceitar a realidade do crime como inseparável da convivência, não existindo soluções mágicas ou definitivas; é próprio do estágio evolutivo da sociedade. Sua explicação é bastante complexa e é comum muitos autores afirmarem que o crime continua sendo um enigma. Em razão de tudo isso é que o crime é um problema social e comunitário. É um problema “da” comunidade, nasce “na” comunidade e é nela que fórmulas criativas de solução devem aparecer. Sendo um problema da comunidade, é um problema de todos e não apenas dos órgãos estatais responsáveis pela Segurança Pública.

Nada mais errôneo que supor que o crime deva ser enfrentado entre o infrator e a lei, e que ele preocupa e interessa apenas ao “sistema legal”.

Atualmente, é visível vislumbrar-se a transformação do modelo repressivo clássico para um modelo de integração social, dirigido a uma política criminal participativa, baseada numa ideologia de inserção, de prevenção, de participação da comunidade e principalmente do governo; nesta seara, entende-se que o atual programa denominado de PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania) do governo federal possui honestas possibilidades de trazer a níveis aceitáveis os números de delitos, inclusive no Paraná. Dessa forma, prevenção e comunidade são conceitos necessariamente interligados, em que já não mais se pode conceber a prevenção do crime em sentido “policial” ou “situacional”, desligada da comunidade: a prevenção é prevenção comunitária. (MOLINA, 2000, p. 75)

Assim, percebe-se que o problema da criminalidade não depende apenas das corporações policiais; estas representam apenas uma fatia da questão, sendo que a participação da comunidade apresenta-se como componente fundamental para a melhoria da segurança pública. Desse modo, a polícia, ciente da necessidade do apoio comunitário, passa a desenvolver tecnologia de policiamento com a participação e o engajamento da comunidade, a exemplo do que é preconizado pela filosofia de polícia comunitária.

Com a intensificação dos debates sobre a área da segurança pública e ou sobre a criminalidade, nota-se que há uma acentuada tendência para a defesa da tese de que a possível omissão das polícias seria a causa, ou seja, a responsável pelo aumento da criminalidade. Ora, isto é um absurdo! E absurdo maior é pretender reduzir a criminalidade somente por meio das atividades policiais. Isso é ter uma visão parcial, deturpada e de alcance totalmente limitado, ou no mínimo reside má intenção com a comunidade, em especial com as mais carentes. Pior ainda é pensar que alterando as estruturas das polícias estaduais o problema da criminalidade será minimizado.

Sabe-se que nas duas últimas décadas a crise econômica brasileira reduziu o poder de compra da classe média, houve retrações na construção civil, as grandes obras foram interrompidas, cessaram as frentes de trabalho, além das migrações para os grandes centros, fruto da mecanização dos trabalhos agrícolas.

A crise afetou a todos e os bandidos que, antes incomodavam os seus vizinhos pobres na periferia da Capital, roubando-lhes um botijão de gás ou uma bicicleta, passaram a cometer delitos mais ousados, mais violentos, mais lucrativos e longe de seus locais de moradia e estrategicamente reconheceram que para sobreviver livres deveriam proteger-se da polícia após o cometimento de um delito e como medida racional começaram a “conquistar” a comunidade local, seja pela “compra”, por intermédio da distribuição de um pacote de leite ou mesmo pelo uso indiscriminado da força, impedindo assim a obtenção de informações pelo aparelho de segurança junto àquelas comunidades. Estes comportamentos, aliados à ausência de medidas sociais dificultaram sensivelmente a atuação do Estado, principalmente pelo aparelho policial, nas regiões de reconhecida pobreza, facultando que ali o marginal se mantivesse incólume.

## 6.1 DELITOS NO PARANÁ – NÚMEROS

Nos últimos 25 anos, ou seja, de 1980 a 2005, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ocorreram no Brasil 794 mil assassinatos. Neste período, houve um acréscimo de 5,6% do número deste crime, fato que indubitavelmente coloca o Brasil entre os mais violentos do planeta.

Mas não se vai aqui tratar da violência, ou se preocupar com o que permeia o território brasileiro; o objeto de estudo é o Estado Paranaense e neste, segundo

dados obtidos junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública no Paraná foram registrados, no mesmo período, 27.340 (vinte e sete mil e trezentos e quarenta) assassinatos.

A Revista Carta Capital, de 15 de Agosto de 2007, afirma que no ano de 2005 a taxa de homicídios por 100 mil habitantes na Capital Paranaense e região metropolitana foi de 38,1, ficando atrás dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Pernambuco, Alagoas, Bahia e Minas Gerais. A região metropolitana de Curitiba é uma das onze que receberá as atenções do recém-criado Programa Social do Governo Federal.

Contudo, a comunidade Paranaense está alheia aos dados oficiais dos delitos no Paraná, pois não são divulgados. Ainda é certo que não existe sintonia entre as estatísticas das diversas Unidades policiais, sejam elas civis ou militares.

Segundo o Jornal Gazeta do Povo, de 15 de maio de 2007, Seção Paraná, p. 3, a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP) “adiantou ontem por e-mail que planeja divulgar dados estatísticos sobre os crimes a cada três meses. A intenção é de que as informações sejam publicadas pela primeira vez no Diário Oficial do Estado e fiquem disponíveis a toda população.” Ainda, segundo a matéria “antes os dados não eram divulgados porque se percebiam claramente problemas, distorções de realidade e duplicidade de números estatísticos”, informou a SESP em nota oficial.

O sociólogo da Universidade Federal do Paraná, Pedro Bodê de Moraes defende a transparência nas estatísticas de governo. A transparência nos dados do estado é absolutamente fundamental. Não só na área da segurança pública, afirma. Ele comenta que tão importante quanto a divulgação dos números é a qualidade da apuração.

Contudo, alguns acreditam que a publicação dessas informações possa causar pânico nas pessoas, mas, independentemente desta possibilidade a população tem direito de saber. São dados públicos. Devem ser tornados públicos.

## 6.2 MANIFESTAÇÕES POPULARES

A busca incansável e diária da solução para minimizar os índices de criminalidade em nossa sociedade propiciou a oportunidade para que inúmeras pessoas se manifestassem e ainda continuem se manifestando sobre o tema.

Autoridades e pessoas comuns da sociedade firmaram e firmam posições, prós ou contras, sobre a possibilidade de os delitos serem numericamente reduzidos se houver uma única polícia no Estado do Paraná. Algumas das manifestações serão traduzidas a seguir.

### 6.3 MANIFESTAÇÕES FAVORÁVEIS

A cada dia que passa, a cada odiosa notícia sobre qualquer crime que ocorra em nosso estado, ou, o que é pior, em qualquer Estado brasileiro, abrem-se oportunidades para que a área da segurança, em especial o seu futuro, seja objeto de especulações. Em 22 de agosto de 2007, o Jornal Gazeta do Povo (p.13) noticiou que:

[...] os curitibanos escolheram a Segurança Pública como prioridade para receber investimentos no próximo ano. A Prefeitura de Curitiba realizou a consulta para a elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual de 2008. Dos 19.698 votos recebidos, 4.281 optaram pela Segurança Pública.

Ainda, inúmeras autoridades públicas e pessoas que integram a sociedade, estudiosos ou não, já firmaram posições sobre medidas que devem ser encetadas pelo estado para que numericamente os delitos sejam reduzidos a índices aceitáveis. Uma das medidas que tem sido largamente discutida nos bastidores é a possibilidade de unificação das polícias estaduais. Em um passado não distante o Governador Roberto Requião, assim se manifestou, em data de 07 de abril de 1991, ao Jornal Hoje de Cascavel que:

Determinou à Secretaria de Estado da Segurança Pública para que una as Polícias Civil e Militar. A nossa proposta é que sejam extintos os nomes existentes e se elabore um terceiro como Polícia Estadual, por exemplo. A integração das duas policias visa dar um atendimento de melhor qualidade para os cidadãos. (...) Em termos institucionais, a Constituição Federal que criou as duas polícias tem que ser modificada e isso irá ocorrer, segundo previsões nos próximos dois anos. (...) Devemos unir a disciplina da Polícia Militar e a habilidade da Polícia Civil na área da investigação.

Entretanto, ainda no mandato anterior do governador Roberto Requião, foi assinado o Decreto nº 2834, publicado no Diário Oficial do estado nº 6713 de 22 de abril de 2004 no qual criaram-se as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) para o Departamento da Polícia Civil do Paraná e para a Polícia Militar do Paraná.



Destacou o governador a necessidade de integração das ações das Polícias Civil e Militar, considerando-se que para a referida integração é primordial a coincidência territorial das circunscrições das Polícias Civil e Militar. Com esta medida vê-se que o governo estadual busca a integração entre as polícias, o que é salutar. Não se falou mais em unificar as polícias.

O jornal Gazeta do Povo, de 12 de agosto de 2007, p. 9, mostrou que o medo da violência não está relacionado somente à insatisfação com as polícias militar e civil. A pesquisa, segundo o diário, “[...] também mostra que os curitibanos sentem falta de mais policiamento nas ruas e de uma maior integração entre a Polícia Civil e a Polícia Militar [...]”

O ex-Ministro da Justiça, Maurício Correa, durante o 1º Fórum Nacional de Segurança Pública, realizado em Brasília, no ano de 1992, disse que, “[...] a unificação das polícias, por mais polêmica que seja, tem que ser encarada corajosamente e encetadas para melhorar a segurança pública nos Estados.”

O delegado chefe da 15ª Subdivisão Policial de Cascavel, durante o ano de 1991, Roberto Ferreira do Nascimento, em entrevista concedida ao jornal, O Paraná, manifestou-se como um dos adeptos da unificação das polícias como medida eficiente para “[...] melhor concentrar as informações, melhor aproveitar os recursos humanos. Isto tudo resultaria em uma polícia mais ágil e eficiente.” No mesmo texto, o Comandante do 6º Batalhão de Polícia Militar, então Tenente-Coronel Valter Wiltenburg Pontes disse que “[...] a Polícia Militar não terá nenhuma dificuldade em assumir uma Delegacia, se este for o caso.”

O Coronel da Polícia Militar do Paraná, Abelmídio de Sá Ribas, na Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição nº 151/95 da Câmara Federal, em 08 de dezembro de 1999, representando o Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, durante seu discurso, o qual está transcrito nas Publicações Técnicas da Associação da Vila Militar, disse que:

[...] hoje nós temos, segundo os estudos de órgãos especializados, 8% da população economicamente ativa desempregada. Isso significa 7 milhões de pais de famílias, de responsáveis pelo bem-estar daqueles que lhes são caros sem condições de garantir a dignidade mínima de subsistência [...]

E foi além ainda o eminente Coronel Sá Ribas, pois, durante a sua fala naquela casa de Leis disse que:

É difícil e desagradável ouvir “especialistas” falando sobre segurança pública sem terem qualificação para isso e fazendo proposições as mais estapafúrdias possíveis [...] como por exemplo as sugestões relacionadas com a idéia de desmilitarização [...] pergunto, a desconstitucionalização da forma como é pretendida, também traz algum benefício ao cidadão? [...] Outro aspecto é o que fala, em algumas ocasiões, sobre a perspectiva de unificação. Na realidade, e de novo, a visão é simplista, porque não leva em consideração o nível de conhecimento da realidade social do País. Então, algo que é aceitável na realidade, senhores, é se falar de fato em integração, porque isto, sim, falta ao sistema de segurança público brasileiro [...].

Por outro lado, e imediatamente após o discurso que o Coronel Abelmídio de Sá Ribas fez, o Deputado Federal Aldir Cabral pronunciou-se nos seguintes termos:

[...] desmilitarizar a polícia militar; unir a Polícia Civil com a Polícia Militar, enfim, fazer uma salada que não leva a nada, quando a Constituição hoje traz no seu bojo a competência de cada uma. É lamentável que o Brasil não tenha políticas sociais satisfatórias. Não estou dizendo, que o Governo, seja ele de que âmbito for, venha ser responsável por cada família. Não disse isso. Disse que os Governos são responsáveis não só pela segurança, mas também pela socialização de nossa população, o que infelizmente não acontece. Tenho dito aqui que a primeira coisa que o Governo tem de fazer de imediato – aliás, já deveria ter feito é o planejamento familiar. Vemos famílias que ganham salário mínimo e, no entanto, têm cinco, sete filhos. É certo que, futuramente, um desses será marginalizado. É óbvio, está acontecendo em todos os lugares do Brasil. É lamentável que o Governo não enxergue isso e seja refém de algumas castas, desfavorecendo o sistema de segurança pública por meio das instituições federais e estaduais [...]. O ideal seria que tivéssemos, sim, o policial na rua, desarmado apenas para orientar as condutas sociais [...]. Ocorre o desemprego, principalmente o crescimento da marginalidade devido à falta de ocupação por parte de nossos jovens, questão essa muito importante. Enfim, são fatores para os quais o Governo não tem dado atenção. [...] nossos líderes estão mais preocupados com as eleições do que com as causas que temos de criminalidade e violência.

## 6.4 MANIFESTAÇÕES CONTRÁRIAS

O Secretário de Estado da Segurança Pública do Estado do Paraná, Luís Fernando Delazari, recentemente, quando do evento de abertura da União do Comandantes-Gerais das Polícias Militares do Brasil que ocorreu em Curitiba manifestou-se aos jornalistas que o procuraram, dizendo “[...] que no Paraná as polícias trabalham de forma sintonizada, que não há reserva de mercado e por estes motivos as coisas estão dando certo na área da Segurança Pública”.

O Ex-governador de Pernambuco Roberto Magalhães, quando manifestou-se sobre o assunto ao Jornal Folha de São Paulo, em sua edição de 09 de maio de 1992, o fez nos seguintes termos:

Isso seria o caos. É desconhecer a realidade administrativa dos estados. Nenhum governador concordaria. As Polícias Militares possuem tradição, uma estrutura organizacional hierarquizada e todas as tentativas de unificá-las com a polícia civil – que tem função judiciária – até agora fracassaram, com consequências gravíssimas para a Segurança Pública.

No ano de 1986, o então governador do Estado de São Paulo, Franco Montoro, quando participou das solenidades de formação de sargentos e cabos da Polícia Militar paulista, segundo o Jornal o Estado de São Paulo do dia 16 de maio de 1986 argumentou que é *“contra a proposta de unificação das polícias”*, argumentando também

[...] que as discussões que se fizerem em torno da unificação das polícias correspondem a algo teórico. Pode haver modificações, mas devem ser levados em conta os anos de trabalho e dedicação das Polícias Militares, mas que esta não é a melhor forma de melhorar a segurança pública.

Por sua vez, o delegado da Polícia Civil paulista, Roque Thamaturgo Filho, em matéria veiculada pelo jornal o Estado de São Paulo, de 09 de agosto de 1999, quanto à possibilidade de unificação das polícias, assim se manifestou: “[...] como não poderia deixar de ser, mais uma vez emerge a famigerada tese da unificação das polícias civil e militar. [...] A propósito, esta tese não é, e não será a panacéia para a criminalidade.”

Em data de 22 de agosto de 2007, o Deputado Federal Anselmo Domingos, do Partido Trabalhista Cristão, durante programa eleitoral obrigatório exibido nos canais de televisão, disse “[...] que a criminalidade só vai acabar quando a miséria for extirpada da sociedade e que não há outra receita.”

O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Alírio Neves (PPS), delegado da Polícia Civil, durante entrevista ao Jornal de Brasília em 23 de abril de 2007, disse ser contra e *acrescentou* “[...] é um retrocesso pensar que se resolve a questão da segurança pública unificando as polícias. A criminalidade se resolve com investimentos em infra-estrutura: Escolas, emprego e hospital, por exemplo.”

O Deputado Aloísio Mercadante, o qual faz parte do grupo de trabalho criado pela Comissão de Justiça e Cidadania do Senado Federal para avaliar as propostas

referentes à área de segurança pública, entre outras, a desconstitucionalização e unificação das polícias, disse que: “[...] isso não será suficiente para superar o problema da violência [...]”; ressaltando ainda que “[...] são necessárias políticas públicas de emprego, educação, cultura e esporte”.

Recentemente, durante conversa com o Promotor de Justiça do Tribunal do Júri, Dr. Marcelo Balzer, o mesmo disse ao autor *que*

[...] a diminuição dos índices de criminalidade, não só no estado Paranaense, mas em qualquer outro, só será possível quando forem reduzidos os problemas de ordem social, principalmente em áreas pobres. Asseverou ainda a necessidade de que seja intensamente combatido o comércio de drogas ilícitas, pois estas abrem portas para o cometimento de outros delitos, especialmente os furtos, roubos e homicídios.

Essas posições também são defendidas pelo Diretor da Polícia Civil Paranaense, Delegado Jorge Azor Pinto, o qual, durante diálogo na Assembléia Legislativa do Estado, também manifestou-se radicalmente contrário a idéia de unificar as polícias estaduais como medida a ser tomada para minimizar o número de delitos no estado do Paraná. Entende ele que o Estado deve, aliado às atividades atuais das polícias, promover a erradicação dos fatos geradores da pobreza, da carência de cultura e dos valores morais.

## 6.5 PROPOSTAS SOBRE O SUBSISTEMA POLICIAL DO PARANÁ

Já faz tempo que propostas sobre a segurança pública são objeto de estudos, quer nos bancos escolares quer na área do legislativo ou do executivo. Todavia, é necessário que se tenha consciência de que o atual estágio de violência que assola não apenas este estado, mas todos os demais da federação, não devem ser debitados apenas às organizações policiais. Alguns poucos incautos direcionam todos os olhares para as polícias, principalmente àquela que é mais visível, a polícia militar, e esta, como se fosse o técnico de um time de futebol que imediatamente é trocado quando os resultados positivos não aparecem, é mais cobrada, é a que sob a ótica pública passa ser a responsável por todo o contexto gerador de desgraça e de miséria. Todos sabem que não são as polícias militares as culpadas pelas mazelas governamentais equivocadas, pela ausência de oportunidades para que novas frentes de trabalho com salários dignos sejam abertos, e de um sistema de saúde e de educação absolutamente deteriorados.

Desde e imediatamente após a promulgação da atual Constituição Federal alguns políticos ensaiavam medidas para alterar a estrutura da área da Segurança Pública. Contudo, é necessário e oportuno asseverar que dentre eles o que mais se destacou e que deu início a esta polêmica foi o então Deputado Hélio Bicudo. Este parlamentar, em especial, naquela época, buscava assinaturas para apresentar a proposta de emenda constitucional visando a alterar o sistema de Segurança Pública, introduzindo modificações na estrutura policial e, principalmente, extinguindo as Polícias Militares.

No mês de setembro daquele ano estava realizado o “trabalho”. Quase duas centenas de assinaturas aderiram à causa, a qual tinha como propósito:

- a) que se acrescentasse ao Capítulo III – da SEGURANÇA PÚBLICA, um artigo em que a POLÍCIA FEDERAL e as POLÍCIAS ESTADUAIS, incumbidas de garantir a Segurança Pública e de colaborar com o Poder Judiciário e o Ministério Público na apuração das infrações criminais, seriam órgãos de natureza civil; não podiam, em hipótese alguma e de nenhuma forma, submeter-se à autoridade militar;
- b) Que se alterasse a redação do Art 144, em que os órgãos responsáveis pela Segurança Pública seriam:

- I. Polícia Federal;
- II. Polícia Rodoviária Federal;
- III. Polícia Ferroviária Federal;
- IV. Polícias Civis e Corpos de Bombeiros;

c) que dos atuais parágrafos do Art 144, fossem mantidas as missões às polícias civis e militares, com a seguinte nova redação:

§ 1º - As polícias federal e estadual usarão uniformes quando encarregadas do policiamento ostensivo. As funções de polícia científica e judiciária serão exercidas pelos mesmos policiais, neste caso dispensados do uso do uniforme, com formação profissional específica.

[...]

§ 5º - À polícia, enquanto uniformizada, cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Aos Corpos de Bombeiros [...].

O autor da proposta reconhece que para resolver o problema da segurança, há necessidade de reformar todo o sistema: além do sistema policial, a justiça e o sistema prisional.

A proposta, então carece de fundamento. Admitindo uma estrutura sistêmica, com diversas instituições competentes, o que deveria ser determinado era justamente o que reformular, em que ponto e a que nível. O Deputado Bicudo preferiu propor a alteração da estrutura policial e circunstancialmente, extinguir as Polícias Militares.

Seguiu na linha inicial a proposta, criticada por alguns e apoiada por outros, e ao final viu-se derrotada. Porém, alguns que se diziam idealistas e não se cansaram de querê-la fazer ressuscitar, inclusive no estado, e a toda hora estão plantando idéias similares àquela, que emergem como medidas absurdas para minimizar os problemas da segurança pública.

## 6.6 SITUAÇÃO PRÁTICA DO ATUAL SUBSISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ

Segundo Chiavenatto (1989, p.54), “[...] sistema é um conjunto de partes relacionadas entre si para atingir determinado objetivo. As partes do sistema são elementos ou órgãos componentes, também chamados de subsistema”.

Logo, como já foi exaustivamente visto, o caput do artigo 144 da CF define que Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Imediatamente, o legislador elenca os órgãos e atribui-lhes as respectivas competências para o pleno exercício.

Denota-se que segurança é um bem apartidário, público, indivisível, de cujo benefício nenhum indivíduo pode ser excluído, ao tempo em que todos exercem responsabilidades.

O subsistema de Segurança Pública do Estado é composto pela Polícia Militar, à qual compete o exercício da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; pela Polícia Civil à qual compete a atividade de polícia judiciária, por meio da apuração das infrações penais, excetuando-se as militares e pela Polícia Científica que tem a incumbência das perícias de criminalística e médico-legal e de outras atividades técnicas congêneres. Verifica-se, assim, que são instituições independentes, com atribuições específicas definidas pela Constituição Federal, exceto à Polícia Científica que só possui tratamento na Constituição Estadual.

Atualmente, esta dicotomia não traz conseqüências nefastas para a área da Segurança Pública no Estado do Paraná, pois a atual administração da Segurança Pública tem logrado êxito em conseguir integrar as duas polícias e isto tem sido observado tanto na teoria quanto na prática. Nesta linha de ação, já houve a criação das áreas integradas de segurança pública, estipulando que devem ter as mesmas circunscrições geográficas de atuação as Unidades da Polícia Militar e as da Polícia Civil, a instituição do boletim unificado, o qual atende às duas polícias, e mais recentemente o alerta de veículos furtados ou roubados, além das inúmeras e constantes operações em conjunto.

Também, e aliado a isto, o Governo Federal por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão criado em 1.998, que tem por finalidade assessorar o Ministro de Estado na definição e implementação da política nacional

de segurança pública e em todo território nacional acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, tem estimulado a integração entre as polícias estaduais; prova disso são os cursos realizados em conjunto entre policiais civis e militares, a possibilidade de apoio à modernização do aparelho policial, a ampliação do Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG), a realização de estudos e pesquisas e consolidação das estatísticas criminais no país, além de outras. Contudo, ideal seria se que houvesse a necessária regulamentação da estrutura e organização dos órgãos policiais, conforme especifica o aludido artigo constitucional.

Segundo o caderno de relatório de atividades da SENASP 2005 *“a busca pela construção da paz também depende da adoção de uma transformação nas ações de segurança pública: o enfoque privilegiado na lógica da prevenção.”* Porém, ainda, constata-se a ausência de projetos políticos permanentes e vigorosos na área social, os quais certamente auxiliariam na diminuição dos índices de violência e mais do que isso: é certo que as comunidades desejam a presença plena do Estado em seus domínios e com todos os serviços elementares, o que inclui o lazer e a cultura e acima de tudo a polícia, visto que a maioria dos habitantes das áreas pobres são pessoas trabalhadoras e possuidoras de caráter ilibado, pois, como bem dito por Damásio Evangelista de Jesus (1980, p. 79) “[...] a prevenção do crime é assunto que exige diversificados programas em todos os campos. Entretanto, a presença do policial fardado, em qualquer ponto, previne e evita que o delito ali ocorra.”, citação que vem ao encontro do narrado por Jerone H. Skolnick em seu livro *Nova Polícia* (2006, p. 148) traduzido por Geraldo Gerson de Souza, que “[...] se não existissem as polícias, haveria mais crimes.”

Recentemente viu-se o Governo Federal lançar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) que é a implementação de medidas sociais, inicialmente nas 11 (onze) áreas metropolitanas da Federação com maior índice de criminalidade; a região metropolitana da Capital Paranaense está contemplada, sendo inclusive alvo de visita do Presidente da República. Mas, se aliados a possíveis carências e ou dificuldades, os organismos policiais trabalharem sem o necessário entrosamento, isolados, e sem comunicação, os efeitos serão a ineficiência da atividade e o conseqüente descrédito público, e como resultado final emergirão mais promessas de sonhadores ou simplesmente de especuladores, as quais, na regra, são desconectadas da realidade e sem o mínimo de amparo lógico,



como é o caso da possibilidade de unificação das polícias estaduais como medida ideal para que sejam os níveis de violência diminuídos no estado.

## 6.7 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Neste tópico tratar-se-á, especificamente, das Propostas de Emendas à Constituição Federal (PEC) no que diz respeito à área de segurança pública, em especial à de nº 21/2005, pelo fato de estar em plena evidência e ainda causar “suspiros” em seu autor e temor nas polícias estaduais.

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira tem experimentado profundas evoluções em todos os seus setores, tais como na economia, saúde, educação, e, em especial na área da segurança pública.

Nesse contexto, destacando as peculiaridades da segurança pública em todo o território nacional, aqui e ali tem-se indagado sobre sua eficiência e, com certa frequência questionado a existência de duas polícias (Polícia Militar e Civil) que, em tese, exercem a mesma atividade. Alguns vão além, questionam se esta dualidade não é o elemento dificultador do efetivo combate aos delitos. Todavia, segundo Plácido Soares (2003, p. 118):

O responsável direto pelas deficiências das polícias é sem dúvida alguma o Estado. Durante décadas a instituição policial foi relegada a um segundo plano pela maioria dos governos que se sucederam no Brasil. Apenas recentemente, a partir da década de 80, é que a polícia começou a merecer alguma atenção dos governos, em razão, principalmente do crescimento acelerado dos índices de criminalidade em todo o país.

Diante disso, o parlamento federal brasileiro (Câmara e Senado), responsável pela atividade de editar leis e reformar a Constituição Federal, as quais disciplinam as relações em todos os âmbitos na complexa sociedade desta Pátria, apresentou diversos projetos de lei e, o que importa entender, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de nº 21/2005, que tem por objetivo conferir nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, reestruturando os órgãos de segurança pública no país.

Entretanto, antes de se discorrer sobre a PEC 21/2005, é importante entender o que seria uma Emenda à Constituição, quem teria a legitimidade para dar iniciativa, suas limitações, trâmite de elaboração e aprovação.

## Segundo Lenza:

[...] emenda à constituição é o meio pelo qual se procede à alteração da Constituição Federal com o fim de adequar o seu texto às necessidades das relações diárias que se desenvolvem ao longo dos anos no seio da população, considerando também as relações para com a Sociedade Internacional. Trata-se de espécie normativa prevista no art. 59, inciso I, da CF, como fruto do trabalho do poder constituinte derivado reformador.

De acordo com o art. 60 da Carta Magna, os legitimados, isto é, aqueles que podem apresentar proposta para alterar o texto constitucional, são: I) um terço, no mínimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (167 deputados ou 27 senadores); II – o Presidente da República; III - mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Uma vez apresentada, a Proposta de Emenda à Constituição será discutida e votada na Câmara e no Senado, separadamente, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas as Casas, no mínimo três quintos dos votos dos respectivos membros. Após esta fase, será promulgada<sup>3</sup>, não dependendo de sanção presidencial, como ocorre com os projetos de lei.

Caso a proposta veiculada seja rejeitada ou havida por prejudicada, conforme determina o art. 60, § 5º, da Constituição, não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa<sup>4</sup>.

## 6.8 PEC 21/2005 – TRANSCRICÃO

A Proposta de Emenda à Constituição traz em seu conteúdo e na promessa de seu autor, a possibilidade de reestruturar os órgãos de segurança pública no país, envolvendo precipuamente as polícias militares e civis dos Estados e do Distrito Federal. A proposta, defende seu autor, atribuirá maior autonomia aos Estados para organizar e manter a estrutura da segurança pública, enquanto que a polícia distrital permanecerá sobre a organização e manutenção da União, nos seguintes termos:

<sup>3</sup> Determinação para publicação, a fim de promover a divulgação, e, por via de consequência se torne obrigatória.

<sup>4</sup> Períodos em que o Congresso Nacional funciona no ano. CF/88, art 57.

As câmaras dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art 21

[...]

XIV – organizar e manter a polícia e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

[...]

Art 22

[...]

XXI - organização da polícia e do corpo de bombeiros do Distrito Federal;

XXII – competência da polícia federal;

[...]

Art 32

[...]

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia estadual e do corpo de bombeiros.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º [...]

III – exercer as funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras e de rodovias e ferrovias federais;

IV – exercer as funções de polícia judiciária da união.

§ 2º Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantindo o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais.

§ 3º Lei complementar da União estabelecerá as normas do estatuto e do código de ética e disciplina das polícias federal, estaduais e do Distrito Federal, observadas, em relação a seus integrantes de carreira:

I – a garantia de irredutibilidade de vencimentos, fixados na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, § 2º, I.

II – as seguintes vedações :

Participar de sociedade comercial, na forma da lei, e de empresa de segurança privada; exercer ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério e uma de saúde; exercer atividade político-partidária, salvo as exceções previstas em lei; participar de associações sindicais e de movimentos grevistas.

§ Os policiais estaduais terão a mesma formação profissional, que será desenvolvida em parceria com universidades e centros de pesquisa.

§ 5º Os institutos de criminalística, de identificação e de medicina legal constituirão órgão autônomo único, que funcionará em parceria com universidades e centros de pesquisa.

§ A política nacional de segurança pública será formulada, coordenada, executada e fiscalizada por órgão específico, que organizará um banco de dados único, relativos à segurança pública, que será consultado pelos órgãos dessa área, federais, estaduais e municipais, e por eles provido com informações.

§ Os Estados e o Distrito Federal terão em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de segurança pública estadual.

§ 8º Os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, poderão formar conselhos regionais, para definir formas de integração entre as polícias estaduais.

§ 9º A União e os Estados poderão celebrar convênios com vistas à atuação conjunta da polícia federal com as polícias estaduais, prevendo-se atribuição àquela de competências desta, e vice-versa.

§ 10. Cada Estado terá em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de defesa civil estadual, e organizará e manterá um corpo de bombeiros, órgão permanente e estruturado em carreira, com as atribuições de realizar as ações de defesa civil, além das atribuições definidas em lei.

§ 11. A polícia e o corpo de bombeiro do Distrito Federal serão organizados e mantidos pela União, observando o disposto nos §§ 2º e 10 deste artigo, respectivamente.

§ 12. A polícia estadual e o corpo de bombeiros subordinam-se aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

§ 13. Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo-lhes facultado, ainda, nos termos de lei estadual, mediante convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil.

## 6.9 PEC 21 / 2005 - REFLEXOS

A Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), como já foi mencionado anteriormente, é uma Proposta de Emenda à Constituição que tem por objetivo dar nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição federal, a fim de reestruturar os órgãos de segurança pública de todo país.

De acordo com o texto da proposta, sua aprovação, conforme os requisitos discorridos acima, não significa unificação obrigatória das polícias militares e civis. O governador de cada Estado e do Distrito Federal terá competência para reorganizar livremente a sua polícia, podendo optar por esta medida ou manter a estrutura atual, ou se achar conveniente, criar mais estruturas policiais, como por exemplo, guarda municipal.<sup>5</sup>

Apesar de conceder autonomia aos estados e ao Distrito Federal para organizar suas polícias, de acordo com a realidade de cada ente, teriam eles de observar, todavia, o ciclo completo de polícia, que nada mais é que o exercício de todas as atribuições inerentes às funções judiciárias, ou investigativas, e as funções ostensivo-preventivas da atividade policial, além de canalizar a formação única.

Dentro do que já foi dito anteriormente, não seria obrigatória a desmilitarização. Em outras palavras, a nova proposta não determina o fim do

<sup>5</sup> As Guardas Municipais já possuem previsão constitucional, limitam-se a realizar a proteção dos próprios públicos municipais.

militarismo para as polícias militares, podendo inclusive, ser criada uma nova estrutura policial única e militar, ou militarizada.

De outro lado, cumpre dizer que, dentro do sistema de segurança pública proposto, haveria sempre a necessidade de uma polícia fardada, para exercer a atividade policial ostensiva, em que a população possa identificá-la visualmente, como ocorre em todos os países. A hierarquia e disciplina seriam, de igual modo, pilares da instituição.

A formação profissional dos policiais estaduais e distritais, de acordo com a PEC 21/05, seria única e desenvolvida em parceria com universidades e centros de pesquisa. As academias de polícia unificadas seriam criadas dentro de 3 (três) anos, após a promulgação da referida proposta, enquanto que o tempo previsto para a reestruturação das polícias é de 5 (cinco) anos, contados também após a promulgação da emenda.

Contudo, conclui-se que a PEC 021 quer dar um novo tratamento à estrutura da segurança pública no país e seu autor imagina melhorar a manutenção da paz social, envolvendo, precipuamente, as polícias militares e civis dos estados e do Distrito Federal como se estas e suas estruturas fossem as responsáveis pelos índices de criminalidade que assola a sociedade; é de se salientar que esta é apenas uma medida, e sem nenhuma avaliação profunda de seus efeitos. A proposta deixou de contemplar outras teses que por certo trariam melhores resultados, tais como a melhoria na distribuição de renda, no sistema educacional, na saúde, no Judiciário, no sistema prisional e outras tantas. Mas, segundo Valla (2004, p. 83): "Segurança total não existe. Contudo, é possível limitá-la com a expansão da inteligência. Para se obter algum êxito contra a criminalidade, o emprego da força policial deverá estar baseado em informações precisas e transmitidas a tempo."

## 6.10 A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS COMO PANACÉIA DOS MALES SOCIAIS

Considerando tudo o que foi compilado neste trabalho, e o que dele foi possível extrair, restou entender que a solução para a minimização do atual elevado número de delitos que ocorre no Estado não reside simplesmente em atribuir uma mudança na estrutura policial, mas sim em uma alteração radical de comportamento

social e cultural da população. Isto só será logrado quando houver o envolvimento incondicional do Estado, em todas as esferas.

A unificação pura e simples das polícias, civil e militar, não virá de modo algum resolver o problema da segurança pública no estado do Paraná, ou seja, não é este o remédio que deve ser prescrito, pois não é a duplicidade de polícia que dificulta o combate à criminalidade. Alguns alegam, para justificar suas propostas, que a dicotomia policial hoje existente tem trazido dificuldades para o bom desenvolvimento da atividade de segurança pública, até pelo fato de que, dizem, há superposição e até mesmo que reina algum confronto na atuação de ambas as polícias estaduais, e por isso defendem alterações nesses organismos.

A unificação das polícias emerge como uma panacéia, que num passe de mágica resolveria todos os problemas com que o Estado se defronta na prevenção e repressão da violência e da criminalidade.

Ledo engano, enquanto as questões estruturais de desenvolvimento social e cultural não forem equacionadas e conduzidas a níveis compatíveis com a dignidade humana, independentemente da boa ou má atuação das polícias, haverá violência e criminalidade nas áreas rural e urbana.

Entretanto, essas soluções somente advirão a médio e longo prazo, e talvez aqui resida o porquê do pouco interesse de alguns governantes investir em ações públicas que promovam o ser humano, principalmente os menos favorecidos. No entanto, é certo que, de imediato, ou seja, a curto prazo, outras políticas públicas devam ser urgentemente implementadas para que esta grave questão social não cresça mais e atinja níveis insuportáveis para o cidadão e para a sociedade.

A ampliação do Poder Judiciário e do Ministério Público, principalmente na primeira instância, pode contribuir eficazmente para diminuir possíveis impunidades, visto que alguns delitos são cometidos e seus autores, durante a fase de preparação, contam com a possibilidade de não serem punidos. A reformulação das Leis de Execução Penal, de Contravenções e do Código de Processo Penal também precisa ser seriamente pensada e encarada de maneira honesta, pois o sistema penitenciário clama por imediata reformulação.

Há necessidade de investimentos para a modernização das estruturas físicas e principalmente ideológicas de todas as penitenciárias possibilitando ao preso a oportunidade de, efetivamente, readaptar-se à sociedade ao invés de elas serem vistas como o local onde o recluso aprimora conhecimentos, fruto da ociosidade dos

que ali habitam. É certo que atualmente o Estado sozinho encontra dificuldades para arcar com esses investimentos, sob pena de deixar de investir em outras áreas sociais. É necessário que a União e os Municípios participem de empreendimentos desta envergadura, que apesar de não gerarem votos para seus benfeitores, podem ser grandes aliados para a diminuição, no futuro, dos índices de violência e criminalidade no Estado.

A sociedade, por intermédio de seus políticos, constata que o problema é grave e que a doença não está perfeitamente diagnosticada, mas para alguns incautos já existe o remédio eficaz – unificar as polícias estaduais, o que, como exaustivamente já se ditou, é um grande equívoco, pois imaginam que é a solução para que sejam controlados de forma milagrosa os problemas inerentes à área da segurança pública.

Contudo, novas e sérias análises devem ser realizadas pela sociedade. A vontade política tem que estar sintonizada com as aspirações mais legítimas do cidadão e da sociedade, como também perfeitamente sintonizada com a realidade, ou seja, não fazer por fazer, não unificar as polícias por unificar. No mínimo, deve haver profundos estudos para que a medida possa ser legitimada pelo conjunto social. É certo que a sociedade quer solução para o problema da criminalidade, mas daí, sem nenhum respaldo lógico, alguém sugerir e querer impor, como solução salvadora de todas as desgraças de origem social e cultural a simples unificação das polícias, é no mínimo ser pouco responsável, principalmente com a própria sociedade, a qual será enganada.

Diante das inúmeras tentativas de unificar as polícias estaduais que apareceram, ao longo dos últimos 20 anos, pode-se, inclusive, estar caminhando para a criação no futuro de uma força policial única; no entanto, é absolutamente certo que a medida não se afigura como solução única e suficiente para a minimização dos delitos em nosso Estado ou em qualquer outro da Federação.

As polícias do Paraná não são as responsáveis pelas mazelas sociais; estas são resultantes de políticas equivocadas do passado que não contemplaram o ser humano, tornando-os excluídos, dejetos sociais. Nestes mesmos últimos vinte anos, vêem-se inúmeras crianças, que, sem nenhuma ou com pouca atenção do Poder Público, perambulam pelas ruas das cidades, sem um prato de comida quente na hora certa, sem lar, sem família, sem direito a um futuro certo.

Vários pais de família são vítimas da acentuada carência de oportunidades de empregos e por esta razão são automaticamente limitados nas suas pretensões de proporcionar vida digna aos seus filhos. As polícias, unificadas ou não, não são as responsáveis por um sistema de saúde deteriorado, quase que falido, de um sistema educacional público cujo corpo docente não mostra, por motivos óbvios, muita motivação, e que ao final de alguns anos de estudos os jovens não possuem nenhuma qualificação profissional, faltam escolas técnicas em horário integral nas periferias para que as crianças de famílias de baixa renda ao terminarem o ciclo básico de estudos saibam, além de conjugar verbos e resolver uma equação de segundo grau, desenvolver dons artísticos, esportivos e principalmente habilidades profissionais para que assim tenham oportunidade de serem absorvidos pelo restrito mercado de trabalho.

A má distribuição de oportunidades e de renda são componentes que ajudam a provocar o aumento da violência, especialmente no campo do patrimônio, manifestando-se nos danos causados aos bens públicos e, em especial, aos particulares, pois os meios de comunicação de massa mostram que usar um tênis, uma calça de boa marca é fundamental para que o sucesso seja atingido; porém, a aquisição destes produtos é privilégio do jovem de família estruturada financeiramente, enquanto que os de baixo poder aquisitivo e que têm formação moral desvirtuada buscam estes mesmos bens de forma não-convencional.

Então, cabe questionar, será o fato de existir uma polícia só no Estado que irá mudar este quadro? Recentemente, a sociedade paranaense quando consultada também foi contrária à possibilidade de ser proibida a venda de arma de fogo, mas, paradoxalmente a todo instante ela clama por melhores condições de segurança, cobrando, sistematicamente, resultados das polícias, principalmente da Polícia Militar, mas a solução apresentada diante destes problemas é temporária, porquanto deveria ser perene; logo, os fatores que levam a criminalidade a ganhar contornos alarmantes e a sobrepujar as atuações das polícias civil e militar têm, além da falta de oportunidade, da ausência de cultura e de educação, outras determinantes, entre elas elencando-se as mais visíveis, que se iniciam pelas deficiências e pela superlotação carcerária, as dificuldades da justiça e também, porque não dizer, pelos exemplos vergonhosos que alguns políticos ofertam graciosamente à sociedade, além da ausência de maior austeridade das leis, notadamente as penais.



As polícias não atuam nas causas, pois não são elas que gerenciam o sistema social, todavia são as que iniciam nas ruas e muitas vezes, dentro das escolas e da própria família, quando chamadas, as ações de correção dos desvios de conduta de jovens mal formados; não são as polícias que permitem toda esta série de atos de violência contra pessoas, patrimônios, costumes, etc., mas são as que devem dar o primeiro atendimento, quer retirando do convívio social os infratores, quer diligenciando no sentido de apurar a sua autoria.

É certo que há necessidades de mudanças no subsistema policial do Estado; é necessário que se acompanhe a evolução das ações e dos criminosos, e acima de tudo, é primordial que as polícias se integrem cada vez mais, até como imperativo para as suas próprias sobrevivências.

Assim, devem as polícias, civil e militar do Paraná, ter em mente e perseguir como objetivo principal a constante integração, como forma de juntas vencerem as atuais dificuldades que são impostas a cada dia quando do cumprimento do dever constitucional, elaborando propostas que possam, de forma gradual e contínua se traduzir em mudanças de resultados, cujo único fim deva ser o atendimento à sociedade, de forma eficiente, para assim, manterem-se legalmente e moralmente perpétuas, sem medos ou traumas quanto às especulações de aventureiros que surgem com idéias exóticas e desprovidas de coerência, como é o caso da unificação das polícias.

Está em voga a Proposta de Emenda à Constituição número 21, posto que as pretéritas estão, em tese, esquecidas nas gavetas, e aquela traz em seu conteúdo a possibilidade de criação da polícia estadual. Isto cabe dizer que será lícito alterar o subsistema policial, ou seja, criar nova ou novas polícias, extinguindo uma ou as duas existentes ou ainda, manter a atual estrutura de segurança pública. Esta proposta, tal qual as demais, tem como objetivo, na ótica de seus patronos, a melhoria do sistema policial para que seja alcançada a diminuição dos delitos, medida que, verificou-se neste trabalho, emerge como ineficaz para o Estado do Paraná, pois, como incansavelmente demonstrado, as medidas que podem diminuir o número de delitos devem ser inicialmente de cunho social, ou seja, os governos precisam investir em saúde, em educação e gerar sistematicamente oportunidades de emprego.

Urge que as crianças sejam constantemente educadas para afastarem-se das drogas, motivo de grande número de homicídios entre os jovens, a não aceitarem os

falsos apelos do álcool, que tenham orientação cívica, a qual repentinamente desapareceu de nossas escolas. Isto tudo deve ser maximizado nos bancos escolares, pois não se pode imaginar a possibilidade de uma criança crescer e se desenvolver sem a orientação segura da escola e da família, isto é utópico, tal qual a idéia de unificação das polícias como medida para conter os índices de criminalidade.

Os profissionais que atuam nas diferentes Instituições policiais componentes do sistema de segurança do Estado, profundos conhecedores dos aspectos positivos e negativos que os revestem, de modo geral, possuem a seguinte avaliação quanto ao funcionamento dessas instituições:

- a) em regra, as instituições apresentam desempenho eficiente;
- b) as instituições, sem exceção, apresentam deficiências no que tange a recursos humanos para consecução de suas múltiplas atividades;
- c) entre delas, persistem alguns conflitos normalmente de competência que, não raro, as colocam em situação de oposição, mas que não traduzem prejuízo para a comunidade. Por outro lado, reconhecem, não é necessário unificar as polícias, basta a regulamentação do artigo 144 da Constituição Federal para que seja evitado o afloramento de qualquer vaidade institucional.

Ainda, diante da análise ótica profissional, é possível afirmar que, submetidas às restrições e dificuldades especificadas, as instituições empenham-se visando a bem cumprir a função social a que se destinam e não reconhecem que a unificação das polícias reduzirá os índices de violência no Estado, pois inclusive o Governador Roberto Requião, que no ano de 1991 manifestou-se de forma muito incisiva dizendo que tinha dado ordens à Secretaria de Segurança para que unificasse as polícias civil e militar, hoje, passado dezessete anos o Governador, que no início do seu mandato acumulou as funções de Secretário de Estado da Segurança Pública, não faz nenhuma manifestação sobre o assunto, ao contrário, está investindo na integração das polícias e isto tem sido louvável, visto que todos os dias vivenciam-se os resultados positivos desta integração.

Também é necessário que todas as vezes que se trata do binômio polícia e violência, entenda-se com franqueza o que o momento requer e que se tenha consciência de que o atual estágio de violência que assola não só Estado, mas os

demais, não deve ser debitado apenas às organizações policiais; há outras instituições que deveriam atuar na causa e, ou, no efeito e não o fazem e se o fazem é com muita discrição e nem por isso são propostas alterações em suas estruturas.

Ainda, o Governo Federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), recentemente, lançou em onze Estados brasileiros, sendo o Paraná um deles, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI) cuja atuação de abrangência, de forma muito acertada, investirá na área social das regiões metropolitanas mais violentas do País, as quais foram definidas em função do número de homicídios nelas praticados; entre elas está a de Curitiba.

Com esta medida, o Governo Federal reconhece que ajudará a produzir resultados para a redução dos índices de violência e não com propostas ilusórias como é a unificação das polícias estaduais.

Hoje, vê-se que as polícias civil e militar possuem vaidades institucionais e ambas sempre procuram mostrar trabalho melhor que o ofertado pela outra; às vezes, chegam inclusive a extrapolar suas áreas de competência. Este comportamento não possui características de confronto, ao contrário, é sadio, pois é competitivo e desta competição o vencedor é sempre a comunidade.

Mas em verdade, é possível reconhecer que assim como os demais, o Estado do Paraná possui uma Polícia Estadual, ainda que com um segmento fardado e outro em trajes comuns (civis), ambos sob as ordens diretas do Secretário de Estado de Segurança Pública que age em nome do Governador do Estado, quem, deveras, a comanda, pois se sabe que a polícia é um organismo político, embora jamais deva ser partidário. Conforme já colocado anteriormente, Sir Robert Pell, usou de correção, ao dizer que a “[...] polícia deve ser estável, eficaz e organizada militarmente, debaixo do controle do governo”. À vista do explicitado, é de se afirmar que o modelo policial paranaense não é exótico e muito menos ineficaz, e, de forma semelhante, funciona bem em outros Estados e também em outros países, portanto não se pode imaginar que a unificação das polícias estaduais será a panacéia para a diminuição dos números de delitos que ocorrem no Estado.

## 7 CONCLUSÃO

A segurança pública é um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do estado e responsabilidade de todos.

Sobre o assunto, estudiosos e curiosos alegam ser necessária a reforma das instituições policiais para torná-las organizações mais eficientes no combate à criminalidade e, dessa forma, melhor contribuir para a construção da paz social.

A sociedade, pobre ou não, deseja a presença do estado em suas comunidades e com todos os serviços elementares, o que inclui o lazer, a saúde, a cultura e as oportunidades reais de progresso pessoal, além da segurança pública, a qual, atualmente, está entre as mais requisitadas.

É necessário que as políticas públicas de segurança do estado busquem e acolham a participação efetiva, multidisciplinar e interinstitucional, envolvendo, além das policiais, outros setores governamentais, entidades da sociedade, movimentos sociais e organizações do terceiro setor, afinal, a segurança pública é direito e responsabilidade de todos.

A intervenção efetivamente capaz de minimizar a violência deve ser aquela que envolva ações em duas frentes: Uma primeira, cujos efeitos altere as condições propiciatórias imediatas, isto é, há que se enfrentar prioritariamente e de forma radical os problemas de ordem social, entre eles o desemprego, equilibrar a distribuição de renda, maximizar as ações da saúde pública e da educação e uma segunda, voltada para a melhoria de comportamento das polícias estaduais, notadamente a intensificação de medidas que continuem buscando a constante integração que deve existir entre ambas a fim de que a troca de informações sobre os problemas da área, que é afeto às duas polícias, seja rápida, plena e sem meias verdades; postura que, na prática, facilita o desenvolvimento das atividades preventivas e repressivas.

É preciso que por parte do poder político haja interesse e desprendimento no sentido de regulamentar o § 7º do Art.144 o qual, disciplinaria a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, pois seriam legalmente atribuídas missões, evitando-se inclusive a ocupação de espaço alheio, fato que é real, atual e considerado nocivo pelos observadores externos.

Concluindo-se a análise sob a ótica profissional, é possível afirmar que, submetidas às restrições e dificuldades específicas e próprias de todo o emaranhado que permeia a atividade de segurança pública no Estado do Paraná, as instituições policiais paranaenses empenham-se visando a bem cumprir a função social a que se destinam.

## REFERÊNCIAS

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos, Coisa de Polícia**. Passo Fundo: Berthier, 2003.

BALZER, Marcelo. Entrevista concedida a Nilson Luiz Cordeiro Salata. Curitiba, 26 ago. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de out 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

CÂMARA, Paulo Sette. **Defesa Social e Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.policiaeseguranca.hpg.com.br>>. Acesso em: 02 ago. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração geral**. São Paulo: Megraw-Hill, 1989.

CRETELA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DIAS NETO, Theodomiro. **Policimento Comunitário e Controle sobre a Polícia: a experiência Norte Americana**. São Paulo: IBBCrim, 2000.

**FOLHA de São Paulo**, São Paulo, 09 maio 1992, p. 9.

\_\_\_\_\_, São Paulo, 16 ago. 1999, p. 21.

**GAZETA do Povo**, Curitiba, 15 ago. 2007, p. 07.

\_\_\_\_\_, Curitiba, 12 ago. 2007, p. 19.

\_\_\_\_\_, Curitiba, 22 ago. 2007, p. 13.

GURVICH, George. **Princípios Fundamentais da Sociologia Jurídica**. 1. ed. São Paulo, 2003.

**HOJE Cascavel**, Cascavel, 07 abr. 1991.

JESUS, Damásio Evangelista de. et al. **Violência e Criminalidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

**JORNAL de Brasília**, Brasília, 23 abr. 2007, p. 9.

LAZZARINI, Álvaro. **A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil**. Exposição no Encontro dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do Brasil. São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Imprensa da Polícia Militar do Rio de Janeiro, 1995.

\_\_\_\_\_. O Corpo de Bombeiros Militar como instrumento de defesa da cidadania. **Força Policial**, São Paulo, n.24, out./dez. 1999, p. 21.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Método, 1998.

MARCINEIRO, Naza. **Implantação do gerenciamento pela qualidade total** Florianópolis, 2001. Dissertação de mestrado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

**MICHAELIS**: novo dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Relatório de Atividades da SENASP. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.

MOLINA, Antonio Garcia Pablos de. **Criminología**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MUNIZ, Jaqueline. **A crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras; dilemas e paradoxos da formação educacional.** São Paulo; Ed. Cultura, 2001.

**O ESTADO de São Paulo**, São Paulo, 09 ago. 1999.

OLIVEIRA, Maria Teresa de. **Segurança Interativa: Capacitação de Agentes multiplicadores. Módulo comportamental.** Florianópolis: Polícia Militar de Santa Catarina, 1998.

PACHECO, Giovani Cardoso. **O Papel da Polícia Militar no Século XXI.** Santa Catarina: Polícia Militar de Santa Catarina, 2001.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná.** Promulgada em 08 de outubro de 1989. Curitiba: Diário Oficial do Estado do Paraná, out. 1989.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado do Paraná nº 6713, de 22 abril 2004.** [S.l.: s.n.], 2004.

PELACCHI, Adrián Juan. **Enfoque sobre as estratégias nas sociedades contemporâneas. Unidade.** Porto Alegre, v. 17, n.40, out./dez.1999, p. 10-17.

PINTO, Jorge Azor. Entrevista concedida a Nilson Luiz Cordeiro Salata. Curitiba, 04 ago. 2007.

REINER, Robert. **A política da polícia.** São Paulo: Universidade de São Paulo: 2004.

RICO, José Maria; SALAS, Luis. **Delito, Insegurança do Cidadão e Polícia.** Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1992.

ROCHA, Luiz Carlos. **Organização Policial Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 1991.

SANTIAGO, Carlos Alberto. **Doutrina Geral de Polícia.** São Paulo: Saraiva, 1993.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.



SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SKOLNICK, Jerone H. **Nova Polícia**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

SOARES, Celso Souza. A qualificação e a Eficácia da Polícia Militar Através da Especialização. Unidade. **Revista de Assuntos Técnicos de Polícia da Brigada Militar do Rio Grande do Sul**, 1998, p. 292.

SOARES, Plácido. **Alerta Geral**. 20. ed. Curitiba: Chain, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para Apresentação de Trabalho**. Curitiba: UFPR, 2000. 2 v.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina e Emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar**. Curitiba: Optagraf, 2004.

VILELA, Orlando. **A violência no mundo atual**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1999.